

مبادئ علم وفن الإدارة العامة في الفكر الوضعي والنظام الإسلامي

الأستاذ الدكتور
داود الباز
أستاذ القانون العام
كلية الشريعة والقانون
جامعة الأزهر - فرع دمهور
والمحامى لدى محكمة النقض
والإدارية العليا

مبادئ علم وفن الإدارة العامة في الفكر الوضعي والنظام الإسلامي

الأستاذ الدكتور
داود الباز
أستاذ القانون العام
كلية الشريعة والقانون
جامعة الأزهر - فرع دمهور
والمحامي لدى محكمة النقض
والإدارية العليا

بسم الله الرحمن الرحيم

قال تعالى : (أهم يقسمون رحمت ربك نحن قسمنا بينهم معيشتهم
فى الحياة الدنيا ورفعنا بعضهم فوق بعض
درجات

ليتخذ بعضهم بعضا سخريا ...)

الْعَلَمُ

[سورة الزخرف : آية ٣٢]

وقال ﷺ : (إن الله تعالى يحب العبد المؤمن المحترف) .
رواه الطبرانى فى الكبير
والبيهقى فى شعب الإيمان عن ابن عمر

وسأل عمر بن الخطاب رضى الله عنه أحد ولاته على الأقاليم : " ماذا
تفعل إذا جاءك سارق ؟ " قال : أقطع يده . قال عمر : " إذن فإن جاءنى
منهم جائع أو عاطل فسوف يقطع عمر يدك ، إن الله قد استخلفنا على عباده
لنسد جوعهم ونستر عورتهم ونوفر لهم حرفتهم ، فإذا أعطيناهم هذه النعم
تقاضيناهم شكرها . يا هذا ! إن الله خلق الأيدى لتعمل ، فإذا لم تجد عملا فى
الطاعة ، التمس فى المعصية أعمالا ، فاشغلها بالطاعة قبل أن تشغلك
بالمعصية " .

الفخر بالعلم لا بالجاه والمال

كجم من فتى وضئ الوجه تحسبه

فى المال والجاه أسباب الغرور ومن

تلك الأمور سحابات تغيرها

لكنه العلم لا ينفك صاحبه

أفق السماكين بل أعلاه مقعده

إن عاش عاش أجل الناس بمنزلة

العلم أنفس شئ أنت داخره

أقبل على العلم واستقبل مقاصده

. أخى لن تنال العلم إلا بسة

ذكاء وحرص واجتهاد و

. كن عالما وارض بصف النعال

فان تصدرت بلا آلة

والمجد بالجسد لا بالجهد والخال

للعلم خلا ولكن فكره خالى

يفتر بالأهل كالمفتر بالآل

حوادث الدهر من حال الى حال

معظم القدر فى حل وترحال

فى كل حال تراه ناعم البال

أو منات مات بأعظامه وإجلال

من يدرس العلم لم تدرس مفاخره

فأول العلم إقبال آخره

سأنبئك عن تفصيلها بيان

وصحبة أستاذ وطول زمار

ولا تكن صليدا بغير الكمال

صيرت ذلك الصدر صف النعال

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة عامة

دولة الادارة

تمثل الإدارة في الجهاز الحكومي ما يمثله القلب من جسم الإنسان وكما أخبر الرسول المصطفى صلى الله عليه وسلم بأن صلاح الجسم أو فساده يرتبط حتما بصلاح أو فساد هذه المضغعة ، فإن فساد الجهاز الإداري (الحكومي) أو تقدمه ، يتوقف إلى حد بعيد على مدى حسن أو سوء الإدارة. ولقد بات من المسلمات أن الإدارة العامة يجب أن تلقى إهتماما متزايدا من الحكومة والشعب معا ، لأن مستقبل الحضارة ذاتها يعتمد على التطوير الأحسن في ممارسة الإدارة ، ولعله من الإنصاف أن نقول : إن الحضارة تنهض على أساس الإدارة الرشيدة . فما من نشاط أو ابتكار أو اكتشاف علمي جديد إلا والإدارة الحسنة كانت له قبل ذلك ظهيرا ونصيرا .

ومنذ ظهور الدولة ، ساد لفترة طويلة مفهوم الدولة الحارسة التي اضطلعت بعبء حماية الأفراد من خلال مرافق الشرطة والدفاع والقضاء . ومنذ أن وضعت الحرب العالمية أوزارها زاد تدخل الدولة في الميادين الإقتصادية والإجتماعية لتوفير الخدمات وتحقيق الرفاهية تبعا لتزايد مفهوم الحاجات العامة والعمل على رفع المستوى الإجتماعي للأفراد .

ولامراء أن السبيل لتحقيق ذلك هو الأجهزة الحكومية أو المرافق التي أنشأتها الدولة لكفالة تحقيق هذه الغاية .

وقد نمت دور هذه المرافق بشكل ملحوظ بدءا من ميلاد الفرد وحتى ، يبلغ من العمر أرذله ، فالطفل يولد في مستشفى ويتلقى حروف الهجاء في المدارس وينهل المعلومات من مناهجها ، ويتزود بالتقنيات العديدة من

الجامعات ثم يتخرج منها للعمل فى المصالح الحكومية . وهو فى مسكنه يستهل يومه بالإتصال بمرفق الكهرباء ثم المياه ، وفى ذهابه إلى عمله يستخدم وسائل المواصلات وحتى وقت فراغه أو لهوه فإنه يقضيه فى النوادي أو الحدائق العامة وكل هذه المرافق يقع على عاتق الدولة عبء إدارتها لتحقيق أفضل أداء للخدمات بأقل تكلفة وفى أقصر وقت . ولا يتم ذلك إلا من خلال زيادة عدد الوحدات الإدارية وكثرة عدد الموظفين العموميين وزيادة حاجة الدولة إلى المال لمواجهة الإنفاق المتناهي . وهكذا نقرر بأن التوسع فى مهام ووظائف الدولة الإدارية لا يعزى إلى شره القلائمين على الإدارة ونهمهم فى مزيد من السلطة بقدر ما تستوجبه مطالب المواطنين من حكوماتهم .

ومن هنا أضحت نظرة العديد من المواطنين فى شتى أرجاء المعمورة للإدارة على أنها ينبوع الحياة فى العصر الحديث وقلبه النابض ، بل هى حجر الأساس للقرن الحادى والعشرين " قرن الإدارة " إن صح لنا أن نسميه . وإذا كان تقدم الدول يقاس بمعايير كثيرة ، فإن القرن الحادى والعشرين سيجعل من الإدارة الرشيدة أول معايير التقدم التى تنهض عليها حضارة غزو الفضاء والكمبيوتر والبث الهوائى ، إذ لا يمكن لهذه الحضارة أن تنمو وقد اتخذت الإدارة وراءها ظهريا .

ولماذا الإدارة ؟

سؤال يطرح نفسه ، ونحن على مشارف القرن الحادى والعشرين . والإجابة أن إيقاع الحياة فى المجتمع لا يمكن أن ينتظم بدون إدارة هذا المجتمع الذى يتميز بذيوع البرامج الحكومية الضخمة وكثرة الأجهزة التنفيذية الكبيرة والتى يتزايد التعقيد فيها حسب زيادة حجمها ، فتصبح الحاجة ملحة إلى فك طلاسم هذا التعقيد وفهم أسرار نظمها والعناصر المؤدية للنجاح فى إدارتها .

ليس من نافلة القول أن نردد هذه العبارة : نعم " حلم وعلم " فى شأن تنشئة الإجابة على التساؤل السابق . فمما يؤكد أهمية الإدارة وتعاضم دورها فى بناء الحضارات ، أن التقدم كان فى بدايته فكرة ، تطورت إلى حلم ، فخيال قد يكون عزيز المنال . ومن السهل على الشعوب أن تتمنى ، بيد أن التمنى لا يفيد ما لم تدب فيه الحياة ، وتخرج الأمنيات والأحلام إلى حيز الواقع والإدراك . والإدارة هى ما يمكن أن نفعله بين الواقع والتمنى ، بين الأحلام والآمال ، والفكرة والإنجازات والتحقيق .

والديمقراطية حلم وأمل ، ورفع مستوى المعيشة بالنسبة لمواطنى الدول النامية *Etats en voie de développement* أمنية وخيال ، والوسيلة الفنية لتحقيق ذلك هى " الإدارة العامة " فليس هناك فائدة ترجى من أضغاث الأحلام إلا إذا جعل تأويل الرؤيا من العالمين بتأويلها حقا وهو ما تنهض به الإدارة فى الفترة التى تمضى بين الأحلام وتحقيقها .

وسوف نرى فى دراستنا - إن شاء الله - كيف أصبحت الإدارة علما - وفقا للمعنى الفنى لهذا الإصطلاح - يدرس فى كليات الحقوق والشرعية والقانون والتجارة والإقتصاد والعلوم السياسية ، بهدف الإسهام فى تخريج أكبر عدد من الدارسين القادرين على تحويل آمال الديمقراطية وقيمها الباقية إلى الحياة العملية فى مجال المدن والمحافظات والمراكز والقرى بل وفى قلب قاهرة المعز .

الإدارة مرآة عاكسة لنظام الحكم .

تقترب الإدارة العامة من سياسة الحكم فى الدولة إلى حد كبير ، ومن الصعب وضع فواصل قاطعة بين السياسة والإدارة . وإذا كان الحكم فى دولة من الدول يواجه مشكلات خارجية وأخرى داخلية فإن الأخيرة منها هى موضوع الإدارة العامة . وعندما يتعامل المواطن مع الإدارة العامة فى

وطنه يشعر أنه يتعامل مع سياسة الحكم فيها ، فالإدارة العامة هـى جانب الحكم الملموس للشعب والتى يتجه إليها الجمهور فى حياته ، ولا يعنيه أن تكون الحكومة دستورية أو استبدادية ، مادام أن رجال الإدارة الذين يتصل بهم يحسنون معاملته ويؤدون واجبهم على الوجه المنشود . فلا تظهر الحكومة له رأى العين إلا فى الإدارة ، ممثلة فى أشخاص الموظفين العموميين ، فنظام الحكم كله حسن إن أحسنوا وقبيح إن أساءوا .

والإدارة الرشيدة يمكنها دون مرأ أن تكفر عن كثير من سيئات وأخطاء السياسة والسياسيين ، وأن تقدم لجمهور المواطنين من الخدمات العامة ما يصرفهم عن سوء تتبع أخطاء الوزراء والبرلمانيين ، سيما إذا أخلفوهم ما وعدوهم به فيكذبهم الجمهور بما يقولون ولا يستطيعون صرفا ولا نصرا . وما من هدف أنبل لزعيم حزب أو رئيس وزراء من أن يهـيـئ لدولته إدارة نزيهة وذات فعالية ، إذ إنه سيدراً عنها بذلك أخطارا عديدة ، ويزودها بأنجح الأسلحة التى تمكنها من الوثوب إلى العـلا وتتبوأ مكانتها المتميزة بين الدول .

والإدارة العامة الرشيدة التى تعمل على راحة المواطنين وقضاء مصالحهم وتذليل مشاكلهم ورفع مستوى معيشتهم ، بإخلاص وتفان وصدق وتبتعد عن الإعلان والدعاية ، أحق بإعجاب الجمهور وأليق بتقديره من تلك الخطب الرنانة والحملات السياسية التى لاتخلو من هوى جامح أو مطمع شخصى ، وتلك الإدارة هـى أفضل أنواع الحكومات .

ولذا لم يتجاوز شكسبير الحقيقة حين قال " دع الحمقى يتنافسون حول أشكال الحكومات إن أفضلها إدارة هو أفضلها قاطبة " (١)

(1) " About Forms of government let Fools contest, which ever in best administration in the best"

الإهتمام بالإدارة سبيل تقدم للدول النامية

إذا كانت الدول المتقدمة أو الرابضة قد أولت الإدارة العامة كثيرا من الإهتمام منذ زمن بعيد ، كما حدث فى أمريكا وفرنسا وانجلترا واليابان ، فإن الدول النامية أخرى وأحوج للسير فى فلكها ، رغبة فى تحقيق ما تصبو إليه من آمال ، وماهى ببالغتها إلا بشق الأنفس فى التقدم والإزدهار .

وليس من الثابت أن نجاح نظام إدارى فى دولة ما يمكن أن يثمر ذات الثمرة فى دولة أخرى ، فلو أن تنظيمًا إداريا صادف نجاحا فى مجتمع ما وفى وقت ما فليس من الضرورى البتة أن يلتقى ذات النجاح فى مجتمع آخر يقوم على عقائد ونظم سياسية واقتصادية مختلفة .

بل إن الإدارة فى البلد الواحد تختلف باختلاف الأوضاع والظروف والمكان والسكان ، فبيئة الإدارة مظهر وأثر للبيئة الإجتماعية ككل ، والإثنان وحيان لعملة واحدة .

الاهتمام بدراسة الإدارة العامة فى أرض الكنانة (مصر)

على ضفاف نهر النيل نشأت الحضارة المصرية القديمة وطبقت الدولة الفرعونية إدارة حكومية منظمة . ولعل الطبيعة الزراعية فى مصر واعتمادها على مياه النيل ، استلزم اللجوء إلى التركيز الإدارى من قبل الملوك ، لتنظيم توزيع المياه وجباية الضرائب وحماية الحدود . ويعتبر بناء الأهرام من أبداع الآثار التى تدل على مدى تقدم الفن الإدارى والهندسى

فالإدارة فى مصر عريقة ولها جذورها التاريخية ، ومازال النيل يجرى وفى جريانه حث لسير الإدارة وتطورها . بيد أن الإدارة المصرية لم تكن فى تاريخها السحيق نموذجا للكفاءة ، وليس المجال هنا تتبع سير هذه الإدارة حتى وقتنا الحالى . وفى رأى أن الإهتمام بالإدارة العامة فى مصر بدأ عقب قيام ثورة يوليو عام ١٩٥٢ التى جعلت من بين أهدافها " القضاء على

الفساد وتحقيق الإصلاح الإدارى " بعد أن عانى الشعب أمدا طويلا ، ومازال يعاني من بطء الجهاز الإدارى وتعتيداته وبيروقراطيته ، وأجمع الرأى على الحاجة الملحة لإصلاح ذلك الجهاز وتطويره ليكون الإدارة الفعالة فى تحقيق هذا الهدف .

وفى سبيل إدراك هذه الغاية عنيت كليات الحقوق بدراسة علم الإدارة العامة إلى جانب القانون الإدارى منذ عام ١٩٦٠ حين تقرر تدريس مادة الإدارة العامة كمادة اختيارية ثم أصبحت مادة إجبارية منذ عام ١٩٧٠ . ومنذ ذلك الوقت بدأت الدراسات الإدارية فى طريقها إلى الإكتمال ، على نحو يمكن معه القول بأن الفضل فى دراسة الإدارة العامة يرجع إلى رجال القانون العام المعنيين بدراسة الدستور والقوانين واللوائح وغيرها (١).

ولما كان خريجو الجامعات المصرية يندفون إلى الإدارات ، ويباشرون الوظائف الحكومية مباشرة - فى وقت غياب البطالة - دون المرور بفترة إعداد خاصة ، كان من الضرورى أن يتلقوا بعض المبادئ الأساسية فى الإدارة العامة خلال مرحلة الليسانس ، بعد أن يكون طالب القانون قد تشرب وأحاط بعلم القانون من جميع جوانبه . فلا تقتصر رؤيته للجهاز الإدارى على الأساس القانونى فقط ، بل يرجع البصر كرتين ، كرة إلى الجانب القانونى وأخرى للجانب الإدارى فى الجهاز الحكومى ، الأمر الذى يساعده على فهم النظام الذى يحكم الجهاز الإدارى فى مباشرته للعملية الإدارية ، وهو ما ليس له عنه غناء ، بل هو لازم لشباب هذا الجيل الذى يواجه العمل لبناء مجتمع متطور من خلال إدارة ديمقراطية تحقق وسائل العملية الإدارية بكفاءة تصرف عن ذهنه أمل البحث عن تأشيرة دخول إحدى الدول الأوربية أو السعى الحثيث لدى الأقارب والمعارف للعمل فى إحدى دول البترول .

(١) هذا بالنسبة للمستوى الأكاديمى ، أما على الصعيد الرسمى فقد قامت الحكومة بإنشاء العديد من المعاهد الإدارية منها : معهد التخطيط القومى والمعهد القومى للإدارة العليا وأكاديمية السادات للعلوم الإدارية .

إن مصر غنية بالكفاءات ، وحبها الله كثيرا من الإمكانيات ، ولكن المشكلة بالنسبة لها تكمن فى سوء الإدارة . ومن الأمور التى تدعو للأسى أن هذه المشكلة لم تلق الإهتمام الكافى من المسؤولين ، وليس لهم فى قعودهم عن الإصلاح الإدارى عذر به يعتذرون ، وليس لهم فى إهمالهم لإصلاح الإدارة - الركن الركين فى الدولة - حجة بها يحتجون ، فالمشكلة واضحة ووسائل الإصلاح معروفة ، وماكان يطلب منهم إلا أن يفكروا فيها ويجدوا فى تحقيقها . ولذا فإنى أنادى الجمهور وأقول له عن أولئك المسؤولين : وقفوهم إنهم عنى الفساد الإدارى مسئولون ، وهو فى أغلب الوقت للتعقيد الإدارى مستسلمون .

إن الحل لا يحتاج إلى مال وفير أو حنكة خبير بقدر ما يحتاج إلى الإهتمام بالإنسان ومراعاة حاجاته الأساسية ، فالمصرى كما يقال : (هايفضل مصرى النيل رواه والخير جواه) فكيف يستثمر هذا الخير ؟

إن المصرى لم يتغير وإنما الذى تغير هو الإدارة ومناخ العمل ، فقد اخفقت الإدارة فى استثمار الثروة البشرية وباعت نظمها بالفشل فى استنهاض همة الموظف أو العامل فى الداخل ، بينما فازت الدول الأوروبية والخليجية باستثمار طاقته من خلال نظمها الإدارية ، فالمصرى فى أوربا ودول البترول أكفاً الموظفين وأنشط العمال ، وأقواهم صبراً وجلداً ، وأولهم مبادرة وابتكاراً ، وهو فى بلده موظف خامل وعامل كسول ، يحسب العمل بقدر مايلقى من عائد لايفى بطعامه وأجرة مسكنه وكسوة أسرته إلا بالكاد ، ويسائل نفسه كثيراً ، كيف يدبر أمور معيشتة والقيام على شئون أسرته بشكل واسب ؟ وفى مخيلة الكثيرين أن شيئاً من المعجزات أو الكرامات يصيبه دون أن يدري ، وأنه لافائدة من اللحاق بقطار التقدم ، فمهما هرعنا خلفه فلن يمكننا اللحاق به اللهم إلا إذا أوقفه أحد المسؤولين .

والحل ؟

إجابات عديدة من زوايا مختلفة ، وفى نظرى أن الحل السليم هو

الإهتمام بإنسانية الإنسان الذى كرمه ربه ونفخ فيه من روحه وأمر الملائكة أن يقفوا له ساجدين تقديراً له ، فقد آن الأوان أن يقدر الإنسان المصرى .

إن الذى اهترأ فى مصر - منذ سنين عدداً ليس المرافق أو ميزان المدفوعات أو شبكة المواصلات ، لكن الذى اهترأ هو الإنسان المصرى ذاته فأضحى فى مسيس الحاجة إلى الإصلاح .

وما هو طريق الإصلاح ؟

إنه تربية الضمير وتعويد الفرد على أن يحترم هاقى اللوحة التى ترفع كثيراً فى مقام العمل والإدارات " إن الله يحب إذا عمل أحدكم عملاً أن يتقنه " .

إنه الإستشعار الدائم بحفر معانى المراقبة لله فى الذاكرة ، لا قى تابلوهات تزين بكثير من الديكورات حول الآية الكريمة " وقل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون " .

ولسوف يكون الإصلاح سرايا يحسبه الظلمان ماء حتى إذا جاءه لم يجده شيئاً ، إذا لم ينهض على دعائم الإيمان بالله نحركه فى أعماق القلوب وجنابات الضمائر وذلك هو الخير الموجود فى المصرى .

ومما تقدم نقرر أن الحل هو أن يستدعى الإسلام لتحكم ويسود ، لا أن يرفع شعاراً فقط فنلقى مصير عاد وثمود .

وإذا قلنا الإسلام تعرف فى وجوه الذين يفرعون منه المنكر ويكادون يسطون بالذين يطالبون به ، ويرى أولئك أن تطبيق الإسلام لا يتفق ومشارف القرن الحادى والعشرين .

ولأولئك أقول : إذا كنا نلتمس العذر لغير المسلمين ، فأى عذر لمن آمن بالله ربا وبالإسلام ديناً ، وأى جواب لهم فى يوم لا ينطقون ولا يؤذن لهم فيعتذرون . ليس فى الإسلام ما يزعج الذين ينظرون إليه وتدور أعينهم

وسلقوا الذين نادوا به بالسنة حداد . وأولئك ومن على شاكلتهم الذين إذا دعوا إلى الله ورسوله ليحكم بينهم ، تكفل القرآن بالحكم عليهم .

وخير ما يمكن أن نقدمه لأولئك الذين ألفوا السير على نهج الغرب فقط وهم على آثارهم يهرعون ، أن نقدم لهم مافى الإسلام من مبادئ الإدارة العامة بغية إقرار العدل والمساواة والإزدهار والطمأنينة . وما كل ما يتمنى المرأ يدركه ، فالمبادئ والأصول التى تقوم عليها الإدارة الإسلامية أكثر بكثير من أن يتضمنها هذا السفر الصغير ، بل تحتاج إلى مجلد كامل .

ولذا سوف نقتصر على دراسة أهم موضوعاتها ، تاركين للطالب والقارئ أن يستكمل دراسته ومعرفته بالرجوع إلى المؤلفات العديدة فى هذا المجال ، تمهيدا لإعمال فكره فى الإستقراء والبحث لتطبيق مآدرسه على ما يواجهه من مشكلات ، بحيث إذا أتاحت له فرصة العمل فى إدارات الدولة شارك فى دعم نظمها وزيادة فاعليتها من أجل ازدهار المجتمع وتقدمه وتحقيق الرفاهية لبنى وطنه . وفى أرض الكنانة (مصر) نسمع بين حين وآخر دعوة للصحة الكبرى ولا يتصور أن تكون الجامعة بمعزل عن مواكبة الصحة ، فالدراسة الجامعية تتناول مايعن للأمة فى آن وآت ، تحدد الداء وتقترح الدواء .

والأمة الإسلامية تجابه اليوم قضايا عديدة تحاول التغلب عليها بحثا عن عزتها الغائبة ومجدها الغارب ، ولا يخالجنى أدنى شك فى أن أقرر أن درب الوصول إلى العزة والمجد ، هو استنقاذ الفكر الإسلامى مماران عليه من ضعف واستعجام ، وتلك - ورب الكعبة - قضية خطيرة وبالإهتمام جدية . ومن ثم تبرز مدى الحاجة إلى إظهار الفكر الإسلامى فى شتى الميادين وفروع المعرفة والبحث ، والتى تكاد ترقى إلى مرتبة فرض العين على كل قادر . فما أحوجنا لذلك بعد أن لبت المسلمون تحت نسر الإستعمار أحقابا وكانت دارهم للمحتلين مآبا وخيراتهم للمعتدين بردا وشرابا .

لهذا وذاك كان من الضروري أن تساير هذه الصحة جهود مخرصة

تكشف زيف المخادعين فيذرفون الدمع الذى تفيض به أعينهم مما عرفوا من الحق وتثبت بالقول الثابت خطي المؤمنين .

خطة البحث والدراسة

سوف تكون دراستنا لمادة الإدارة العامة فى حدود الزمن المقرر لها وفى اطار هذا المؤلف على النحو التالى :

فصل تمهيدى : ماهية الإدارة العامة وطبيعتها .

الباب الأول : العملية الإدارية وأركانها الموضوعية .

الباب الثانى : العملية الإدارية وأركانها العضوية .

متبعين فى ذلك منهج الدراسات الموازنة بين الفكر الإدارى الوضعى والفكر الإدارى الإسلامى ، بادئين بطرح الفكر الوضعى ثم نعقب عليه بالفكر الإسلامى ، لأن الشريعة الإسلامية حاکمة ، والحكم على الشئ فرع عن تصوره ، ومن هنا نقدم التصور الوضعى أولاً . ولا يجهل أحد على فيدعى أن الفكر الإسلامى نقل عن الفكر الوضعى - فمعاذ الله - على حد تعبير أستاذنا الدكتور محمد طلعت الغنيمى - أن أستببط قانون الكمال من قانون الإقلال .

وحسبى أن أوضح للقارئ كيف أن الشريعة السمحة الغراء قد قادت الأمة إلى العزة والرفعة على نحو تضرب به الأمثال وتقتصر عن الثناء عليه المعلقات الطوال .

والحمد لله بكرة وعشيا ، جهرة ونجيا ، عسى ألا أكون بدعاء ربى شقياً .
إنه من وراء القصد وهو المستعان .

المؤلف

دكتور / داود الباز

١٩٩٨

الاسكندرية

فصل تمهيدى

ذاتية الإدارة

(مفاهيم أساسية ومداخل)

المبحث الأول

نشأة الإدارة العامة وتطورها

ترتبط نشأة الإدارة العامة بوجود المجتمع السياسى ، فهي قديمة موغلة فى القدم ، وترتد إلى الحكومات القديمة، فبعد نمو المجتمع وتساك المصالح فيه اعتبرت الإدارة العامة عاملا أساسيا لتنظيم الأعمال وتقديم الخدمات . ويذكر المؤرخون أن الإدارة تعود فى نشأتها ، إلى الحضارات القديمة ، كالحضارة المصرية والصينية والإغريقية والرومانية . ولكن الإدارة للعامة فى تلك العهود الغابرة كانت تركز على التقاليد والعادات والخبرة والممارسة أكثر من ارتكانها على الجهد المبذول لاكتشاف المبادئ والقواعد التى تستهدف تحقيق الأهداف ، بعبارة أخرى كانت ترتبط بالأشخاص ارتباطا كبيرا .

غير أن الإدارة العامة بالمعنى المتعارف عليه لدى فقهاء الإدارة ، ترجع إلى نهاية القرن التاسع عشر ، حيث ولدت فكرتها فى مجال إدارة الأعمال ومنها انتقلت إلى مجال الإدارة العامة .

وإذا كانت فرنسا تعد الدولة الأم بالنسبة للقانون الإدارى ، فإن أمريكا هى الأخرى تعتبر الدولة الأم فى مجال الإدارة العامة (١) ، ومهد ميلانها .

(١) راجع فى ذلك : د. فؤاد العطار ، مبادئ علم الإدارة العامة : دار النهضة العربية ١٩٧٤ ص ٣١ .

وأول من نبه إلى ضرورة الإهتمام بدراسة الإدارة العامة كعلم هو الرئيس الأمريكى الأسبق وودرو ويلسون الذى كان أستاذا بجامعة بريستون الأمريكية قبل أن يصير رئيسا لأمريكا ، فى مقالته الشهيرة التى مضى عليها نصف قرن من الزمان والتى نشرتها مجلة العلوم السياسية الأمريكية بعنوان " دراسة الإدارة " لفت أنظار الناس إلى العلم الجديد ، ودعى إلى الإهتمام به والتنظير له وفقا للمنهج العلمى ^(١) . ولما كانت الإدارة تتبع من البيئة ، فقد دعى ويلسون إلى ضرورة المباشرة بين السياسة والإدارة نظرا لما كان سائدا فى ذلك الوقت من نظام الأسلاب ^(٢) .

ولقيت دعوة ويلسون اهتماما من أمريكى آخر تزعم حركة الإدارة العلمية هو فريدريك تايلور ^(٣) Frederick Winslow Taylor الذى يعد

(١) د. على الباز : أصول علم الإدارة العامة ، توزيع دار الجامعات المصرية الاسكندرية ص ١١ .

(٢) نظام الأسلاب أو الغنائم Spoil System يعنى أن الحزب الذى يفوز فى انتخابات الرئاسة تعتبر الوظائف العامة بالنسبة له غنمة يوزعها على أنصاره ومن ساندوه خلال فترة الإنتخابات .

(٣) ولد تايلور فى عام ١٨٥٦ فى ولاية فيلاديلفيا بأمريكا ونشأ وسط أسرة مثقفة ، وكان ولداه يتمنيان له أن يدرس القانون بجامعة هارفارد . وفى سنى دراسته الأولى تفوق وكان أول قصله ، ويبدو أن ذلك التفوق هو الذى أثر على بصره الذى ضعف ، فنصح الأطباء بالبعد عن أى دراسة تتطلب بذل مجهود فى التحصيل والإستمرار . ولم ينكسر تايلور تقصيله للإحتفاظ بما بقى له من رؤية على مواصلة الدراسة ، فعمل كصبي ميكانيكى ثم تركها وعمل فى إحدى شركات الصلب سنة ١٩٧٨ كعامل بسيط ثم ترقى إلى ملاحظ ، فرتيس مجموعة ، فمساعد مهندس ، ثم كبير مهندسين . ومن خلال خبرته أعد دراسات قدمها إلى جمعية المهندسين التى لم تعرها إهتماما فطبعها فى كتاب نشره على الراى العام . والعجيب أنه اصر على نكران ذلك فى لقران حركة الإدارة العلمية باسمه فقد قال أمام مجلس النواب الأمريكى عام ١٩١٢ ".... لم يحدث إطلاقا أنى أبديت أدنى رغبة فى إطلاق اسمى عليها ... وأرى من الأفضل إطلاق اسم الإدارة العلمية عليها " . ومفاد ذلك أنه كان ينكر ذاته من أجل الصالح العام . راجع فى ذلك : الدكتور فؤاد النادى ، مبادئ علم الإدارة العامة ١٩٩١ ص ٢٦ .

أب الإدارة العلمية Scientific Management . فقد أصدر مؤلفا له فى عام ١٩١١ بعنوان : " مبادئ الإدارة العلمية " The principles of scientific management. ضمنه العديد من أفكاره ، التى اعتبرت النواة الأولى للثورة العلمية فى مجال الإدارة . وتلخصت أهم أفكار تايلور فيما يلى:

١ - تحقيق الكفاية الانتاجية

وذلك من خلال دراسة الوقت والحركة Time and motion study دراسة علمية ، وتحليل كل عملية وتحديد الوقت اللازم لإتمامها، والحركات اللازمة لها ، ومن ثم يمكن معرفة مايجب على العامل أو الآلة أن تنتجه فى اليوم أو الساعة مثلاً

٢ - التخصص وتقسيم العمل بين الرؤسائ والعمال والفضل بينن العمل الفكرى والتنفيذى (١)

فالعامل يلزم أن يقسم بين طبقة الرؤساء (المديرين) وطبقة المرؤوسين (العمال) ، وهذا هو مقتضى الفصل بين العمل الفكرى للمديرين ، والعمل التنفيذى الذى يضطلع به العمال والمستخدمين .

٣ - اختيار العمال وتدريبهم على أسس علمية

والهدف من ذلك هو أداء العمل بكفاءة وفاعلية ، مما يؤدي إلى نقص التكلفة بالنسبة لصاحب العمل وزيادة الدخل بالنسبة للعمال . وكان غرض تايلور من مؤلفه ، اثبات أن الإدارة علم بالمعنى الفنى لهذا الإصطلاح ، تحكمه قوانين محددة ويتضمن قواعد تسرى على كافة أنواع النشاط الإنسانى . ورأى أنه إذا طبقت هذه القواعد وتلك القوانين تطبيقاً صحيحاً ، فإن أثر ذلك سيكون هو الإدارة الحسنة التى

(١) د. أنور رسلان : الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ١٩٧٣ ص ٩ .

هى فى ذات الوقت ثمرة للتطبيق ' ' ومن امريحا انتسب إلى فرنسا ، حيث بدأت حركة الإدارة العلمية فى هذه الأخيرة على يد مهندس آخر ، هو الفرنسى هنرى فايول ، الذى يقترن اسمه باسم تايلور باعتبار أن أصول الإدارة العامة ترجع إلى أفكارهما .

ولد فايول عام ١٨٦١ وحصل على بكالوريوس هندسة المناجم عام ١٨٨٠ ، وفى نفس العام عين مهندسا فى شركة التعدين ، ونذرج فى مناصبها حتى وصل إلى مركز المدير العام . ومن خلال خبرته أتت بحوثها ودراسات ضمنها مؤلفا له ظهر فى فرنسا عام ١٩١٦ بعنوان : " الإدارة الصناعية والعامة " Administration industrielle et general وأهم الأفكار التى توصل إليها فايول فى مؤلفه ، أنه جعل الإدارة وظيفة قائمة بذاتها ولها استقلالها عن باقى وظائف المشروع ، هذا من ناحية

ومن ناحية أخرى قرر فايول ، أن علم الإدارة علم يسرى على كل نشاط أيا كان نوعه وتأسيسا على ذلك قسم فايول نشاط كل مشروع إلى ستة وظائف هى :

- ١ - الوظيفة الفنية La fonction technique وتتمثل فى الإنتاج .
- ٢ - الوظيفة التجارية La fonction commercial وتتمثل فى البيع والشراء .
- ٣ - الوظيفة المالية La fonction Financiere وتتمثل فى التمويل .
- ٤ - وظيفة المحاسبة La fonction comptable وتتمثل فى الحسابات والميزانية .
- ٥ - وظيفة الأمن La Fonction de securite وتتمثل فى حماية

(١) أستاذنا الدكتور إبراهيم شيحا ، الإدارة العامة ، المكتب العربى الحديث - الإسكندرية

٦ - الوظيفة الإدارية La fonction administrative .

ثم اتجه فايول إلى الوظيفة الإدارية فقسمها إلى عناصر خمسة هي التخطيط Prévoir والتنظيم Organiser والقيادة Commander والتنسيق Coordonner والرقابة Contrôler.

وتلى تايلور وفايول ، فرانك جيلبرت وهنرى جانت وغيرهم من الرواد الأوائل في تقدم الإدارة وصيرورتها علما له مكانته بين العلوم الإنسانية .

من الإدارة الخاصة إلى الإدارة العامة

كان طبيعيا أن تتأثر الإدارة العامة بحركة الإدارة العلمية ، ففي أمريكا اهتم الرئيس تيودور روزفلت بإصلاح الخدمة المدنية ، ونشأت إدارة البحوث البلدية في مدينة نيويورك لمعالجة مشكلات الإصلاح الإداري في المدن الكبرى وفي عام ١٩٢١ صدر قانون الميزانية والمحاسبة الذي جعل التعامل مع الحكومة في الدولة بأكملها . وقد أنشأ هذا القانون إدارة خاصة بالميزانية ، ومنحها الحق في إدارة ميزانية الحكومة كلها ، وحدد اختصاصات رئيس الجمهورية في شأن الميزانية ، ثم أنشأ جهاز المحاسبة العامة ليتولى مهمة الرقابة المالية ، ولا يخضع لمساءلة رئيس الدولة ، بل الكونجرس هو الذي يسأله (١).

وفي فرنسا كانت أفكار فايول سببا في لفت أنظار فقهاء القانون العام إلى ضرورة الاستعانة بها في تسيير دفة المرافق العامة ، وقام أحدهم وهو الأستاذ / ديبواريشار بوضع مؤلف بعنوان l'organisation " technmiae de l'etat" قال فيه : " ليس من الصواب في تنظيم الدولة

(١) مارشال ادوارد ديموك وآخرون ، الإدارة العامة ، ترجمة : إبراهيم على البرلسي طبعة خاصة لوزارة التربية والتعليم مؤسسة الحلبي ، القاهرة ص ٨ .

أن نغفل البحوث والدراسات الحديثة في علم التنظيم والتي ظهرت في نطاق المشروعات الصناعية الخاصة " وتابعه في ذلك العديد من الفقهاء ^(١).

والحقيقة التي نريد أن نلفت النظر إليها ، هي أن الفقهاء المسلمين وقفوا على فنون هذا العلم (الإدارة) وطبقوه في حياتهم ، ومن هذه التطبيقات ، سيما في عهد الخليفة العادل عمر بن الخطاب ، تستخلص القوانين التي تحكم العملية الإدارية . وكان من أسباب زيادة قوة الدولة الإسلامية وأحد عوامل تقدم نهضتها ، الإدارة الحسنة ، التي سادت في عهد الحكام الأوائل ، الأمر الذي يستخلص منه أن الفكر الإسلامي وضع كثيرا من بذور مبادئ الإدارة ، تفرعت بعد ذلك في شكل قوانين ونظريات روجت لها النظم السياسية والإدارية في شكلها المعاصر .

وبالمقابل أيضا ، فإن الدولة الإسلامية لم يأفل نجمها وتتخر الفوضى في عظامها إلا حينما أصاب الإدارة الإسلامية الوهن ، وصارت تطبق بطريقة عشوائية بعيدة عن روح الشريعة الإسلامية ومبادئها ^(٢).

(١) د. سليمان الطماوى : الوجيز في الإدارة العامة ، مطبعة جامعة عين شمس ، الطبعة الثانية ١٩٨١ ص ١٧ .

(٢) أستاذنا الدكتور فؤاد النادى ، المرجع السابق ص ٢٤ .

المبحث الثانى

ماهية الإدارة العامة وعناصرها

المطلب الأول

تعريف الإدارة العامة

إن وضع تعريف مُحدد للإدارة العامة أمر فى غاية الأهمية ، ذلك أن الإدارة تمثل جوهر هذا المؤلف . والحقيقة أن وضع مثل هذا التعريف هو من الصعوبة بمكان ، ومنشأ الصعوبة اختلاف الزوايا التى ينظر منها كل باحث فى الإدارة العامة ، ومن ثم تعددت التعاريف واختلفت المضامين .

وسوف نعرض لبعض هذه المحاولات بقصد الإهداء إلى تعريف سهل وواضح .

أولا : تعريف كلمة إدارة .

كلمة إدارة Administration مأخوذة من الفعل Administer ، أى يدير ، وهذا الفعل مشتق من الأصل اللاتينى للكلمة وهو (Ad) و (Ministrare) وهى تعنى فى اللغة الإنجليزية (to - serve) أى خدمة الآخرين . فمن يعمل بالإدارة يقوم على خدمة الآخرين ، أو يصل عن طريق الإدارة إلى أداء الخدمة ^(١) .

أما من الناحية الفنية أو الإصطلاحية ، فإن كلمة إدارة لها معنى آخر ، اختلف الفقهاء كثيرا بشأنه ، وسوف نقدم بعضا من المحاولات التى اتجهت إلى تحديد مدلولها .

(١) فى قاموس اللغة الفرنسية Pierre Larousse نجد أن الإدارة لها معنيين : فهى قد تنصرف إلى الإدارة الخاصة مثل إدارة الوالد لشنون أولاده أو أسرته . وقد ينصرف لمدنى إلى الإدارة العامة التى تتعلق بالخدمات والمرافق التابعة للدولة .

ذهب البعض إلى أن الإدارة هي " التوجيه والتنسيق بين الجهود المختلفة لتحقيق أهداف معينة وذلك باستعمال وسائل معينة " .

ونفر آخر عرفها بأنها " تنظيم وتوجيه وتنسيق ورقابة مجموعة من الأفراد لتنفيذ نشاط معين بقصد تحقيق هدف معين ^(١) .

ومن الفقهاء الغربيين من عرفها بأنها : " جعل الأشياء تنفذ من خلال أشخاص آخرين Management is getting things done through other people.

ويعرفها فيفنر بأنها " نشاط أو عملية تتعلق أساسا بوسائل بلوغ أهداف معينة ، وإنه أيا كان اختلاف الأهداف ، فإن وسائل تحقيقها تكون متماثلة إذ ترمى جميعها إلى تأكيد السلوك الرشيد الكفء لأعضاء الجماعة ^(٢) .

(١) د. فؤاد العطار ، مبادئ علم الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ١٩٧٤ ص ١١ ، وانظر في تعريف كلمة إدارة في الفقه العربي :

د. عبد الملك عودة : الإدارة العامة والسياسة ١٩٦٣ ص ١٦ ، ١٧ .

د. محمد سعيد عبدالفتاح : الإدارة العامة ، المكتب العربي الحديث ١٩٨٧ ص ١١ .

د. احمد حافظ نجم : مبادئ علم الإدارة العامة ، دار الفكر العربي ١٩٧٩ ص ٧ .

د. مصطفى أبو زيد فهمي : الإدارة العامة ، الجزء الأول ، الطبعة الثالثة ١٩٦١ ص ٤

د. سيد الهوازي : الإدارة العامة ١٩٦٤ ص ١٠ .

(2) Jhon Phiffner and vance presthus : Public Administration 1953. P.3.

وانظر في الفقه الغربي أيضا :

- Dale, management: theory, and pratic, 3rd éd, Mc Graw Hill, Tokyo, 1973p 4 ==

والواقع أن الذى أثار اختلاف التعريفات وتعددتها هو ما تنقسم به الإدارة كسائر العلوم الإجتماعية بعدم الانضباط والتحديد ، ثم وجود أكثر من مدرسة فى مجال الإدارة لكل منها منهجها الخاص فى تناول الإدارة .

وبلاحظ على التعريفات السابقة أنها تشترك جميعها فى ذكر أركان أساسية للإدارة منها :

١ - أن الإدارة تتطلب وجود جهد جماعى .

ومقتضى ذلك ، تعدد الأفراد الذين يباشرون العمل أو النشاط فى المنظمة ، ومهمة الإدارة هى توفير نوع من التعاون والتنسيق بين جهود هذه الجماعة لتحقيق هدف معين .

أما الأنشطة التى يباشرها فرد بمفرده فلا تدخل فى ميدان الإدارة، كالمحامى الذى يزاول مهنة المحاماة فى مكتبه ، والطبيب الذى يعالج الناس فى عيادته ، والفنان والفيلسوف ، وكل من يباشر أعمالاً شخصية.

ولإيضاح دور الإدارة فى التنسيق بين الجهود الجماعية نضرب مثالا بشخص يملك سيارة يحمل معه فيها ثلاثة أو أربعة من أصدقائه فى العمل أو جيرانه فى المسكن ، وخلال السير وقفت السيارة فى الطريق لعطل أصابها فنزل قائد السيارة يبحث عن مكان العطل ويحاول إصلاحه ولكن محاولته لم تلق نجاحا ، ولم يكن أمامه سوى أن يطلب من أصدقائه أو جيرانه النزول من السيارة ودفعها إلى الأمام،

== - Richard Lansburg: industrial management, New York 1928, P.5.

- Peter Drucker, management: Tasks, Responsibilities practices, New York. 1973, P.6

فعند بداية دفع الركاب للسيارة تظهر الإدارة ، أى عندما تبدأ الجهود الجماعية للركاب تتعاون وتتكاتف من أجل هدف واحد ، هو عودة السيارة إلى سيرتها الأولى . وهنا يكون جوهر الإدارة ودورها هو تنسيق جهود الركاب بحيث يتم دفعها فى وقت واحد واتجاه واحد ^(١) ، أى كيف يمكن أن تتحقق النتائج على أحسن وجه بغير ازدواج فى العمل أو تشتيت للجهود ^(٢) .

٢ - إن للإدارة هدفا معينا تبتغى الوصول إليه سواء كان ماديا أو معنويا .

٣ - إنها تحتاج لرؤساء فى العمل ومروسين .

إذ يقوم الرؤساء بدور الإشراف الذى يشمل التوجيه والتنسيق والرقابة ويطلق عليهم المديرون ، هؤلاء المديرون يشرفون على أعمال المروسين ويطلق عليهم " المنفذون " ^(٣) .

فمهمة مدير المستشفى مثلا أن يقوم بالتوجيه والإشراف والرقابة على رؤساء الأقسام بالمستشفى والتنسيق بينهم ، وغير المدير يقوم

(١) د. عبدالكريم درويش ودكتورة ليلى ت كلا : الإدارة العامة ، مكتبة الأنجلو المصرية ١٩٧٦ ص ٤٩ .

(٢) الإدارة فى أوسع معانيها هى : اتجاه مخطط لحل جميع المشكلات فى كل نشاط فردى أو جماعى ، فالفلاح يستخدم الإدارة عندما يخلى الأرض ليزرعها بمحصول آخر إذ يوفق بين حاجيات ماشيته وما تدره من لبن ، وحاجات منزله وما يتطلبه من نقود . ويستخدمها الطالب الذى يذاكر ويهينى لنفسه مسكنا وينظم أوقات مذاكرته . وكذلك الشاب الذى يملك رأس مال محدود ويريد أن يدير مشروعا . ويستخدمها كذلك سكرتير عام الأمم المتحدة عندما يجابه نزاع دولى ويبحث له عن حل ، فالكل يتساءل ما هو هدفى ؟ وما هو طريق الوصول إليه وماهى العقبات التى أواجهها ؟ وماهى الوسائل المتاحة أمامى ؟

(٣) د. أحمد حافظ نجم ، مبادئ علم الإدارة العامة ، السابق ، ص ٨ .

بالأعمال التنفيذية البحتة مثل القيد في دفاتر المستشفى وسجلاتها
أو تسجيل الخطابات^(١) وتوزيعها .

٤ - إن الإدارة تختص بالعنصر البشرى فى موقع العمل .

أى تهتم بالإنسان وهو يؤدى العمل ، أى ككيان ديناميكى
متحرك له دوافعه وغرائزه ، وهذه الدوافع والغرائز هى التى تثيره
وتتحكم فى سلوكه والإدارة تتعامل مع هذا السلوك ولا تفصل عنه .

ثانيا : تعريف الإدارة العامة .

تستدل هذه العبارة على اسم وصفة ، وقد تناولنا فى الفقرة السابقة
تعريف الاسم ، وبقي أن نتناول هنا تعريف الصفة وهى " العامة " .

يقصد بوصف " عامة " أن أهداف الإدارة ، ليست خاصة بصالح فرد
معين أو مجموعة محددة ، وإنما هى أهداف عمومية ، أى تتعلق بالكل أو
بالجميع ، الأمر الذى يعنى أنها تتعلق بالدولة التى يستظل الجميع بظلها^(٢) ،
وكيف تراعى المساواة بين مراكز الأفراد ، والموافقة القانونية على
التصرف والمسئولية عنه ، والقدرة على تبرير القرارات التى تتخذها فى
مواجهة الشعب ، وأنها تهدف إلى تحقيق صالحه ومباشرة النشاط وفقا
لاعتبارات الدقة المالية والنزاهة^(٣) .

وأخيرا ننتقل بعد التحليلات السابقة إلى تحديد المقصود بالإدارة العامة .

(١) أستاذنا الدكتور ابراهيم شبيحا ، الإدارة العامة ، المكتب العربى الحديث للطباعة
والنشر ، الاسكندرية ١٩٨٤ ص ٣٢ .

(٢) د . على البار : أصول علم الإدارة العامة ، دار الجامعات المصرية . اسكندرية ص
١٤ .

(٣) د . ابراهيم شلبى : الإدارة العامة فى النظرية والممارسة ، الطبعة الثانية ، الهيئة
المصرية العامة للكتاب ، ١٩٧٦ ص ٣١ .

فما هي الادارة العامة ؟

إذا كنا قد رأينا - فيما سبق - صعوبة تحديد معنى الإدارة ، فإن الأمر يزداد صعوبة عندنا .^(١) يكون المراد تحديد معنى الإدارة العامة التي ترتبط بالنواحي الحكومية والسياسية والاقتصادية في الدولة وليس من السهولة التوصل إلى تعريف جامع ومانع لها ، وسبب ذلك أن وجهة النظر لدى كل باحث تختلف عن مثيلتها لدى الآخر ، ولهذا تعددت تعاريف الإدارة العامة واختلفت مضامينها .. ومع ذلك يمكن تقسيم الإتجاهات المختلفة في التعريف بالإدارة العامة إلى ثلاثة اتجاهات رئيسية هي :

الاتجاه الأول : يغلب الناحية السياسية .

ويرى أنصاره أن الإدارة العامة ، هي تنفيذ السياسة العامة للدولة . ومن رواد هذا الإتجاه ليونارد هوايت الذي عرف الإدارة العامة بأنها : كل العمليات التي تستهدف تنفيذ السياسة العامة ^(١) .

فدراسة الإدارة العامة - شأنها شأن دراسة السياسة - هي تحديد متطلبات الأفراد من الحكومة وبيان كيفية حصولهم عليها .

ويسير في ذات الاتجاه Woodro Wilson إذ يعرف الإدارة العامة بأنها " الغاية أو الهدف العملي للحكومة " .

ومن الفقه العربي نجد الدكتور عبدالمك عوده يربط بين الإدارة العامة وتنفيذ السياسة العامة للدولة فيعرفها بأنها " مجموع العمليات والإجراءات والخطوات التي هدفها تنفيذ أو تحقيق السياسة العامة التي تعتقها حكومة ما أو تصل للحكم معتقة الرغبة في تنفيذها ^(٢) .

(1) Leonard White: introduction to the study of public administration, the macmillan comp. 1959.

(٢) د. عبدالمك عوده : الإدارة العامة والسياسة (دراسات في البيروقراطية والتطبيق الاشتراكي) ١٩٦٣ ص ١٨ .

وهو نفس مآثره الدكتور حمدى أمين عبد الهادى فى تعريف الإدارة بأنها " تنظيم نشاطات بشرية جماعية تستهدف تنفيذ السياسة العامة للدولة " .

وهذا الاتجاه يحدد له أنه قد أبرز بصورة واضحة : الارتباط الوثيق بين الإدارة والسياسة ، وأن الإدارة وسيلة لتنفيذ السياسة ، هي الهدف (١) .

ولكنه لم يسلم من النقد ، وأهم ماوجه إليه من مثالب ، أنه ركز على الجانب الموضوعى للإدارة العامة وأغفل الجانب العنصرى لها . وهذا فى نفسى نهاية عرض تعريف الإدارة معنى الجانب العنصرى والموضوعى للإدارة .

الاتجاه الثانى : يغلب الناحية الإدارية .

ويرى أنصاره أن الإدارة العامة هي النشاط الذى تقوم به الإدارة .

ومن هذا المنطلق جعل الأستاذ Gladden الإدارة العامة تشمل كل النشاطات التى يقوم بها الرؤساء الإداريون فى الوحدات الإدارية والتى تشمل النشاط الإدارى للحكومة (٢) .

وممن يساند هذا الاتجاه الأستاذ ديموك ، الذى يرى أن الإدارة تختص بمماذا وكيف عن الحكومة ؟

فماذا هي الموضوع ، وهو المعرفة الفنية عن مجال يمتد للإدارة من أن يودى عمله ، وكيف هي الطرق الفنية فى الإدارة ، وهي المبادئ التى تتبعها لها البرامج والخطط لتحقيق الهدف ، وكل من هذا لا يستثنى من الشخص ومن مجموعها معا تتكون الإدارة العامة (٣) .

(١) د. حمدى أمين عبد الهادى : الإدارة العامة فى الدول العربية ١٩٧٥ ص ٢١ .

(٢) E N Gladden: An introduction to public administration, Fourth éd. 1966 P 12

(٣) مارشال اندوارد ديموك ، جاكينز لوجين ديموك ، لويس وكوينج . اندوارد ديموك . ترجمة إبراهيم على أبرنسى . مؤسسة الحنى وشركاء للتقريب . القاهرة ١٩٦٦ .

وينتهى الدكتور حسن توفيق أيضا إلى الربط بين الإدارة العامة والنشاط الإدارى ويعرفها بأنها " النشاط الإدارى الذى يقوم به موظفو الحكومة فى قطاع السلطة التنفيذية للدولة (١) . ومن ثم فلا يدخل فى مدلول الإدارة العامة ما يدور داخل نطاق السلطتين ، التشريعية والقضائية .

ولم يسلم هذا الاتجاه كسابقه من النقد ، وأهم ما أخذ عليه :

١ - أنه استخدم عبارات غامضة وغير محددة ، بل هى فى حاجة إلى تعريف فما المقصود مثلا بالنشاط الإدارى ؟ وكيف يمكن تحديد صفة الموظف العام ؟

٢ - إنه قصر الإدارة على نشاط السلطة التنفيذية ، مع أن الواقع يشهد بوجود نشاط إدارى يمارس فى كل من السلطتين التشريعية والقضائية والصواب أن نفرق بين النشاط التشريعى والقضائى من جهة ، والنشاط الإدارى الذى يمكن ممارسته داخل نطاق كل من السلطتين التشريعية والقضائية من جهة أخرى .

الاتجاه الثالث : يغلب وظيفة الإدارة .

ويقرر أنصاره (٢) أن الإدارة العامة هى " مجموع الأشخاص والأجهزة القائمة تحت إمرة الحكومة ، وبتوجيه منها لأداء الخدمات العامة التى يجب أن تؤدى يوميا .

فالإدارة تأكيد لاستمرار الحياة اليومية بالدولة وبوحداتها المختلفة وأخذ على هذا الاتجاه أنه ركز على وظيفة الإدارة فقط ، ولم يراع الاعتبار السياسية والاقتصادية والاجتماعية المتغيرة والتى تؤثر بدورها على الإدارة ، فالإدارة كما يقال : بنت البيئة .

(١) د. حسن توفيق ، الإدارة العامة ١٩٧٢ ص ٩ .

(٢) د. عبد الكريم درويش ، د. ليلي ت كلا : الإدارة العامة ، مكتبة الأنجلو المصرية ١٩٧٦ ص ٦١ .

الفكرة الموضوعية والعضوية في تعريف الإدارة العامة

المعنى العضوي للإدارة العامة .

يعتد الجانب العضوي ، بطبيعة وتركيب الجهاز الإداري والأعضاء المكونين له بصرف النظر عن النشاط الذي يباشره .

ومقتضى ذلك ، أن الإدارة العامة ، هي مجموعة منظمات تقوم بتحقيق تدخل الدولة الحديثة في حياة الأفراد اليومية ، تحت إشراف ورقابة السلطة السياسية سواء كانت مركزية (رئيس الدولة والوزراء) أو لامركزية (مجالس المحافظات والمدن والقرى) أو غيرها من الهيئات العامة والمؤسسات العامة .

فالمعنى العضوي يهتم بطريق تحديد التكوين الذاتي للإدارة العامة ويبين ماهي المنظمات الإدارية العامة ⁽¹⁾.

المعنى الموضوعي للإدارة العامة .

مضمونه أن الإدارة العامة ، هي النشاط الذي تقوم به السلطة السياسية

(1) ROLAND DRAGO: Science administrative, Les cours de droit, 1977, P.3.

حيث يقول :

"..... L'administration est l'ensemble des moyens humains et matériels chargés, sous l'autorité des gouvernants, d'assurer l'exécution des lois, et d'adapter ces lois aux intérêts particuliers".

وهو نفس ما قرره الأستاذ Charles Debbasch بقوله :

"..... L'administration public est l'appareil de gestion, des affaires publiques. Elle est constituée par l'ensemble des services publics dont la bonne marche permet la réalisation des objectifs définis par le pouvoir politique".

ويؤدي إلى اتصال الأفراد بالإدارة^(١) ، أو هي نشاط المنظمات العامة الذي تمارسه لتحقيق السياسة العامة للدولة .

رأينا في تعريف الإدارة العامة .

إذا كانت المحاولات السابقة لم تنجح في وضع تعريف جامع وماتع للإدارة العامة ، فإن ذلك لاينفي أنها كانت صاحبة الفضل في تقريب مفهوم الإدارة العامة الذي يروق لنا ، والذي نرى ضرورة الربط فيه بين الإتجاهات الثلاثة التي عرضنا لها والتي يغلب أحدها السياسة ، وثانيها الإدارة ، وثالثها الوظيفة .

كما نرى من جهة أخرى أن محاولة الإقتراب من تعريف جامع للإدارة العامة تفرض بالضرورة أن نجمع بين المعنى العضوي والموضوعي للإدارة العامة وبناء على ماتقدم نعرف الإدارة العامة بأنها :

" علم وفن تخطيط وتنظيم ورقابة الجهود البشرية والتي تباشرها منظمة عامة تنفيذاً لسياسة الدولة في إطار القوانين والنظم السائدة " .

ولن نسهب في شرح وتفصيل ما يتضمنه هذا التعريف من معاني أو تحديد لألفاظه وعباراته ، إذ إن كل منها سيأتي الحديث عنها في موضعها ويفصل على نحو يوضح مدلولها .

المطلب الثاني

خصائص الإدارة العامة

إن السمات أو الخصائص التي تتسم بها الإدارة العامة ماهي إلا إنعكاس

(١) د. عبد المنعم محفوظ : دراسات في مبادئ الإدارة العامة ، ١٩٩ - ص ٣٦ .

طبيعي لسمات النظام الذي يحكم إطارها وتنفيذ سياسته ، باعتبارها مجموعة من الأنماط المتشابهة . ومن ثم فإن خصائص النظام السياسي تلقى بظلالها على الإدارة العامة باعتبار أن هذه الأخيرة أخذت أبعاداً رسمية ، التي تعكس طبيعة النظام السياسي نورا هاما في تحديد خصائصها .

ولما كانت الأنظمة السياسية متباينة ، كان من الطبيعي أن تكون خصائص الإدارة متباينة من دولة إلى أخرى ، حسب نوع النظام السياسي السائد فيها وهذه ليست محلا لدراستنا . (خصائص الإدارة في أمريكا أو إنجلترا مثلا) .

وعلى أية حال توجد خصائص عامة مشتركة بين مختلف أنظمة الإدارة العامة ، ودراسة هذه الخصائص شيء يراعى في الموضوع المطروح ، وهذه الخصائص هي :

١ - تهدف إلى تحقيق النفع العام .

لما كانت الإدارة تعنى بتوجيه الجهود الجماعية ، فإن التساؤل الذي ينشأ عن تلك هو : ولماذا تتضافر الجهود الجماعية ؟

لاشك أن هدفاً معيناً يربط بينها هو الذي يوحدنا ويهتدون به إلى الهدف . يتصف الجهد الجماعي بالفوضى والإرتجالية ، ولذا كان من الضروري أن يكون لكل منظمة هدف تسعى إليه .

فالإدارة الخاصة - مثلا - تهدف إلى تحقيق الربح ، أما الإدارة العامة فتهدف إلى تحقيق النفع العام وأداء الخدمات إلى الجمهور وإشباع حاجاتهم العامة . ونلقت النظر إلى أن فكرة النفع العام فكرة غشبية^(١) ، تختلف من مجتمع لآخر حسب فلسفته ونظمته ، وفي المجتمع الواحد من أن لآخر .

(١) Rowat, Donald / Editor: Basic Issues in public Administration, the Macmillan company, Canada, 1969, P 20

وهناك أيضا نقطة جديرة بالإشارة وهي الخلط الذي يحدث كثيرا بين المصالح العام والمصالح الحكومي ، فالإدارة وسيلة الحكومة لتنفيذ السياسة العامة (١) ، لكن التنفيذ كثيرا ما يكون حسب رغبت الحكومة له . وفي هذه الحالة يقع الخلط بين مصالح المجتمع ، وبين المصالح الحكومية . وفي هذه الحالة يقع الخلط بين الحكومة بناء على ماتعتقته من أفكار خاصة بها (٢) .

٢ - تباشرها سلطة إدارية .

قلنا : إن الإدارة تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة للشعب ، ولكن من الذي يحدد هذا الهدف ؟

إن السلطة الإدارية هي التي تختص بتحديد الأهداف التي ستبذل الجهود وتتخذ الوسائل لتحقيقها ، كوضع الخطة اللازمة ، وتنظيم العمل داخل المنظمة والاتصال بالإدارات الأخرى والإشراف والرقابة من قبل القائد الإداري وغير ذلك من العمليات الإدارية . فلا يدخل في مفهوم الإدارة ما تباشره السلطة الإدارية من أعمال فنية أو تنفيذية ، فالطبيب في مستشفى ، عندما يقوم بتوقيع الكشف على المريض وإجراء العمليات الجراحية لا يصدق على عمله هذا وصف إدارة ، بل هو عمل فني بحت ، ولا يمنع ذلك من أن يأتي اليوم الذي يصبح فيه هذا الطبيب مديرا للمستشفى ، فيبأثر إلى جانب عمله الفني بعض أعمال الإدارة ، كتوجيه الأطباء والإشراف عليهم .

(١) ويتولى الموظف العام في الإدارات المختلفة تمثيل الحكومة في تنفيذ هذه السياسة ، فهو صورتها وركيزة بنيانها ، ومن أجل ذلك اهتمت الدول منذ القدم به ، فإذا كانت السلطة السياسية اعتمدت في الكثير من علاقاتها على القهر والإكراه بالنسبة لغالبية الشعب ، إلا أنها اتبعت وسيلة عكسية في علاقتها بالموظف العام أساسها الود والتميز ، ومن هنا ساد القول بأن : الدولة لا تساوى إلا على ما يوليه الموظف العام وعلى حسب ما يلقى من رعاية واهتمام بقدر ما تكون كفاءته في تحقيق المصالح العام .

(٢) د. رمزي الشاعر ، د. ربيع فتح قليب ، أصول الإدارة العامة ، ١٩٨٥ ص ٦٨ .
ولنظر أيضا د. عبدالغنى بسيونى أصول علم الإدارة العامة ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ١٩٩٣ ص ٢١ .

فلا يدخل فى مفهوم الإدارة ، الأعمال الفنية والتي يمارسها المتخصصون Specialists أو الفنيين Technicians.

وفى مصر فإن الحكومة هى السلطة الإدارية الرئيسية التى تشرف على شئون الإدارات العامة ، ولا يعنى ذلك أن السلطتين الأخرتين (التشريعية والقضائية) لاتمارسان أى إدارة ، بل يمكن أن تكون كل منهما سلطة إدارية، اذا مارست نشاط الإدارة أثناء تأدية مهامها الأصلية (القضاء والتشريع)، كذلك التى يمارسها رئيس مجلس الشعب أو أمين عام مجلس الشعب - ولاسيما بالنسبة للموظفين الإداريين - وتلك التى يمارسها أيضا رئيس المحكمة بحكم منصبه بالنسبة للعاملين فى المحكمة ..

ويتسع مفهوم الإدارة العامة للأعمال الحكومية بجانب الأعمال الإدارية التى تباشرها السلطة التنفيذية رغم محاولات بعض فقهاء القانون العام للفرقة بين الأعمال الحكومية (وضع السياسة العامة للدولة) والأعمال الإدارية (تنفيذ السياسة العامة للدولة) ولم تلق هذه التفرقة قبولا لدى غالبية فقهاء القانون العام ومشكوك فى سلامتها من وجهة نظرهم ، فرئيس الدولة ورئيس الوزراء والوزراء وإن كانوا لا يديرون فى علاقاتهم بالسلطة التشريعية ، إلا أنهم فيما عدا ذلك يديرون من خلال اشتراكهم فى رسم السياسة العامة للدولة والتخطيط الذى يعدونه على المستوى القومى أو على مستوى وحداتهم (١) الإدارية .

٣ - تركيز على العنصر الإنسانى بصفة رئيسية .

رأينا أن الإدارة تقوم على توجيه جهد بشرى داخل منظمة من خلال علاقات التعاون الجماعى بين الأفراد ، ومقتضى ذلك أن العنصر الإنسانى

(١) انظر أستاذنا الدكتور ابراهيم عبدالعزيز شيجا ، أصول الإدارة العامة ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ١٩٩٣ ص ٥٧.

(البشرى) هو الأساس فى الإدارة العامة ، إذ من خلاله تؤدي الأنشطة الإدارية ومن هنا قيل : إن الإدارة " تنظيم إنسانى وليست تنظيما آليا " أى أن نجاحها يتوقف على مدى اهتمامها بالعنصر البشرى فيها .

نعم فى الوقت الحاضر ، تعتمد عملية الإدارة على أجهزة إلكترونية حديثة ووسائل اتصال عصرية ، وآلات كتابة وأخرى حاسبة وغيرها ، ومع ذلك يبقى الإنسان هو العنصر الفعال فى الإدارة ، لأنه هو الذى اخترع هذه الأجهزة وهو الذى يستخدمها ويتحكم فيها ^(١) . ولهذا اتجهت دراسات الإدارة إلى دراسة السلوك الإنسانى للموظفين والعمال ومدى تأثيره على أعمالهم ، لأنهم يتأثرون بما يحيط بهم من ظروف اجتماعية واقتصادية تلقى بظلالها على علاقات العمل والتعاون التى تنشأ بينهم داخل التنظيم وخارجه ، وتلك موضوعات ذات بال فى مجال علم النفس الإدارى .

وفى سبيل دفع العنصر البشرى لإفراغ كل طاقاته فى أداء العمل واستخدام كل إمكانياته ، من أجل تحقيق هدف الإدارة ، ابتدع نظام الجوافز Motives المادية والمعنوية ، ولاقت علاقات الموظفين وتحسين أوجه التعاون بينهم داخل التنظيم الإدارى اهتماما من حيث الدراسة .

وأخيرا يبقى الإشارة إلى أن التركيز على العنصر الإنسانى ، جاء كرد فعل فى جزء منه على الفكر الإدارى الذى قاده رواد حركة الإدارة العلمية الذين اتجهوا بالإدارة اتجاها ماديا بحثا ^(٢) .

(١) د. عبدالغنى بسيونى : أصول علم الإدارة العامة ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ١٩٩٣ ص ١٩ .

(2) Smon, Herbert: Administrative Behavior (15 th printing, the Macmillan company, New York 1970 P.80)

٤ - إنها ضرورية لتوجيه الجهد البشرى .

لا جدال فى أن تحقيق أى هدف ، فى إطار الفرد أو الجماعة ، خاص أو عام ، يتوقف على وجود من يقوم على توجيه الجهود لبلوغ ذلك الهدف ، والهدف الذى يعنينا هنا هو الهدف العام الذى تترجمه قرارات الإدارة الصادرة عن المؤسسات الإدارية لتحقيق الصالح العام . ففى هذه المؤسسات تعم الفوضى إذا كان لكل عضو فيها حرية اختيار الأسلوب الذى يراه مناسباً ، وتسود العشوائية إذا ترك لكل عضو أن يسلك الطريق الذى يروق له فى تسيير أمور المؤسسة أو تدبير أمورها .

والسبب فى ذلك واضح ويسير ، وهو تباین واختلاف نفسیات وسلوك وقيم وعادات وأفكار الأعضاء الذى يعملون فى الإدارة ، وهذا التباین يؤدى إلى الفرقة والإضطراب . وتقابلاً لهذا وذاك كان من الضرورى وجود هيئة خاصة تتولى مهمة توجيه جهود الجماعة من خلال التنسيق والتنظيم ، تتوافر لها صلاحيات وسلطات تساعد على تحقيق الهدف المنشود .

ولا تنفك الحاجة إلى الإدارة عند حد النشاط الحكومى ، كإدارة الجيش والشرطة أو المؤسسات والهيئات العامة أو المستشفيات والمدارس والجامعات وغيرها من المصالح الحكومية^(١) ، بل تمتد أيضاً إلى النشاط الخاص سواء كان تجارياً أو زراعياً أو صناعياً أو مالياً^(٢) .

(١) د. عبدالغنى بسيونى : أصول علم الإدارة العامة ، الدار الجامعية .

(٢) أستاذنا الدكتور / إبراهيم عبدالعزيز شيجا : أصول الإدارة العامة السابق ، ص ٣٩ .

المطلب الثالث

طبيعة الإدارة العامة

لا يخلو أى مؤلف فى الإدارة العامة - وخاصة باللغة العربية - من تناول هذا الموضوع (تحديد طبيعة الإدارة العامة) .

وقد درج فقهاء القانون العام فى معرض تناولهم له ، على البحث عن الوصف الذى يصدق على دراسة الإدارة العامة وي طرحون - كعنوان للموضوع - السؤال التالى :

هل الإدارة علم ؟ أم فن ؟

لامناص من السير فى فلكهم وطرح ذات السؤال ، والذى سنعلم نبأه بعد حين .

هل الإدارة علم ؟ أم فن ؟ .

شجر الخلاف بين علماء الإدارة ، وتنازعوا أمر طبيعة الإدارة بينهم (١)

وقبل أن نعرض لآرائهم فى هذا الشأن نوضح المقصود بالعلم والفن ، ثم نرى أيهما أقرب إلى الإدارة .

العلم فى اللغة : إدراك حقيقة الشئ ، وفى الاصطلاح : مجموعة القواعد التى تكتشف بالتجربة والبحث وتتميز بالثبات وعدم اختلاف قيمتها من مجال لآخر ، كما هو الشأن بالنسبة للرياضيات والفيزياء والكيمياء .

(١) راجع فى شأن تحديد طبيعة الإدارة العامة ، وهل هى علم أم فن ، المراجع التالية على سبيل المثال :

- د. أنور زسلان ، الإدارة العامة ، الكتاب الأول ، مبادئ الإدارة انعام ، دار النهضة العربية ١٩٧٣ ص ١١ .

- أستاذنا الدكتور مناجد راغب انطس : علم الإدارة انعام ومبادئ الشيعة الإسلامية =

والعلم بهذا المعنى يقوم على أساس وصف وتحليل الظواهر الطبيعية والتنبؤ بها ، أى يبحث فيما هو كائن لا فيما ينبغي أن يكون ، حسب عبارة جون ستيوارت مل .

أما الفن فى اللغة ، فهو مهارة يحكمها الذوق والموهبة ، وفى الإصطلاح ، القدرة والمهارة الشخصية التى تعتمد على الأناة فى ممارسة نشاط^(١) معين . فالفن يقوم إذن على الخلق والإبتكار ، ويفترض مسبقا ، الإحاطة بالمبادئ بكل محتوياتها ويفترض وجود قدرة ذاتية على اختيار المبدأ الملائم للظرف الواقعى المعين وتطبيقه عليه . ومعنى ذلك أن الفن يبحث فيما يجب أن يكون لا فى ما هو كائن .

وعلى ضوء تحديد المقصود بالعلم والفن نعود للتساؤل الخاص بطبيعة دراسة مادة الإدارة العامة ، هل هى علم ؟ أم فن ؟

== ١٩٨٨ ص ٧١ وما بعدها .

- أستاذنا الدكتور محمد رفعت عبدالوهاب : الإدارة العامة ، الفتح للطباعة والنشر ١٩٩٢ ص ٣٣ وما بعدها .

- د. على الشرقاوى : إدارة الأعمال ، الوظائف والممارسات الإدارية ١٩٨٦ ص ٣٠ وما بعدها .

- د. محمد سعيد عبدالنذير : الإدارة العامة كالمكتب العربى الحديث ١٩٨٧ ص ١٥ .

- د. عبدالكريم درويش ، د. ليلى ت كلا ، الإدارة العامة ، مكتبة الأنجلو المصرية ١٩٧٦ ص ٥٦ وما بعدها . وانظر أيضا :

- الوجيز فى أصول الإدارة العامة ، لزميلنا د. محمد باهى أبو يونس ، دار الجامعة الجديدة للنشر - الاسكندرية ١٩٩٥ ص ١٩ وما بعدها .

- د. على الباز : أصول علم الإدارة العامة ، توزيع دار الجامعات المصرية ، الاسكندرية ص ١٩ وما بعدها .

(١) أستاذنا الدكتور إبراهيم عبدالعزیز شيجا ، أصول الإدارة العامة ، السابق ص ٥٩ .

اتجاهات ثلاثة :

(١) ذهبت عصبية إلى أن الإدارة فن art تكتسب عن طريق الموهبة والمهارة الشخصية ، فأركان العملية الإدارية كالتوجيه والتنسيق والقيادة تعتمد على المهارة الذاتية والموهبة والمقدرة الإبداعية لدى الشخص والتي تميزه عن غيره ، فهي تتطلب مهارات تكتيكية وتطبيقية .

فالإدارة حسب عبارة أحد أنصار هذا الرأي - فن يولد مع الشخص ولكنه لا يكتسب the administrator is born and not made . أى أن الإدارى يولد ولا يصنع بعبارة أخرى . ويستند أنصار هذا الرأي إلى أن الإدارة العامة قامت منذ القدم على أساس الفن ، أى على اعتبارات شخصية، ونجحت وازدهرت فى الحضارات القديمة رغم جهلها بالأسس والمبادئ العلمية للإدارة ، وقد ظهر ذلك فى الحضارة المصرية القديمة والصينية والامبراطورية الرومانية وفى الإسلام (١) .

٢ - وينكر نفر آخر هذا الزعم ويؤكدون أن الإدارة علم Science يقوم على أسس ومبادئ علمية ثابتة أفرزتها التجارب وطرحتها الأبحاث والدراسات فى هذا الشأن ، وقد وجدت هذه المبادئ مجالها فى التطبيق العملى وحقت نجاحا كبيرا ، كالتخطيط والتنظيم والتنسيق والاتصال وتسلسل القيادة وتوازن السلطة مع المسؤولية . على أنه يلاحظ أن الإدارة علم ينتمى إلى دائرة العلوم الإجتماعية أو الإنسانية ، كالفلسفة وعلم النفس وليس بالطبع دائرة العلوم الطبيعية كالكيمياء والرياضيات .

وواضح تأثر أنصار هذا الرأي بأفكار حركة الإدارة العلمية التى ظهرت فى بداية هذا القرن وتزعمها فريدريك تايلور F. Taylor وهنرى فايول

(1) White, Leonard, Introduction to the study of public administration Ney York, 1967, P.8.

وانظر كذلك: د. رمزى الشاعر ، د. ربيع فتح الباب : أصول الإدارة العامة ١٩٨٥ ص ٧٤

٣ - وينتهي غالبية الفقه إلى القول بأن : الإدارة العامة " علم وفن " .

فالواقع العملي أثبت بما لا يدع مجالا للشك أن الإدارة تجمع بين وصفى العلم والفن معا ، والجمع بينهما هو أحد العوامل التي تزيد من كفاءة الإداري . فالإداري الناجح يسعى إلى المعرفة وزيادة معلوماته ، من خلال متابعة الأفكار العلمية المتجددة والإلمام بالنظريات الحديثة ، بالإضافة إلى ما يتمتع به من موهبة وذكاء وسرعة تصرف وحسن تقدير وقدرة على قيادة الآخرين . وبذلك يتمكن من الوصول إلى أهدافه في سهولة ويسر ومن أقصر طريق وفي أقل وقت ممكن .

ويتضح من ذلك أن العلم مكمل للفن ، وأن الفن يكمل العلم . وكل تقدم أو نمو في المعرفة يحرزهُ العلم ، يترتب عليه بالضرورة تقدم في فن أدائه وسعيه . وليس هناك تناقض في الجمع بينهما ، بل إنهما يمثلان وجهان لعملية واحدة ، فالعلم يمثل النظرية والفن يمثل التطبيق ^(١) . والتناغم ما بين النظرية والتطبيق شيء يراود في عالم الإدارة وهو مانوئذه ونميل إليه ^(٢) .

(١) د. محسن العبودي ، الإدارة العامة ، العملية الإدارية ، الجزء الأول ، دار النهضة العربية ١٩٩٥ ص ٥٧ .

(٢) يذكر الدكتور سليمان الطماوي أن الرأي الذي عليه شبه الإجماع في الوقت الحاضر ، أن الإدارة علم وفن في آن واحد ، فهي علم فيما يتعلق بقراءة أصولها ومبادئها ، وهي فن فيما يتعلق بتطبيقها .

- انظر في ذلك د. سليمان الطماوي ، الوجيز في الإدارة العامة ، مطبعة جامعة عين شمس ، الطبعة الثانية ١٩٨١ ص ٩ .

- وانظر أيضا : د. رمزي الشاعر ، د. ربيع فتح الياب : أصول الإدارة العامة ١٩٨٥ ص ٧٧ .

ومن ثم فإننا نقرر أن الإدارة علم وفن معا لأنها تبني على أسس ومبادئ عامة ، استتبطت من التجارب وتتطلب قدرة متبصرة وفنية لوضع هذه الأسس والمبادئ موضع التطبيق في العمل ، والقول بغير ذلك يضيف على الدراسات الأخرى كالطب والاقتصاد والآداب والقانون وصفى العلم والفن وهذا ما لا نسلم به .

==

- وقارن في عكس هذا الرأي : د. السيد أبو النجا : حرفة الإدارة ، المكتب المصري الحديث ، ١٩٨٦ ص ١٠ ، حيث يقول : " إن أساتذة الجامعات ينفقون كثيرا من أوقاتهم في محاولة الإجابة عن هذا السؤال التقليدي " هل الإدارة علم أو فن ؟ " ثم ينتهون دائما إلى أنها علم وفن معا ، فليغفروا للمؤلف ما انتهى إليه في ضوء التجربة من أن المدير العام " استعداد " قبل أن يكون وعاء للمعلومات ، هو حيدة فكر في الحكم على الأشياء ، هو قدرة على الإصغاء والاستيعاب ، هو نزوع للتلمذ على كل من يعرف ، هو حرص على حسن العلاقات بالعاملين والناس ، وأخيرا هو قوة محركة تجنى الحصيلة من كل ماتقدم " . ويذكر المؤلف أنه قابل عددا من رجال الأعمال الأميين أو من شابههم ، نجحوا في إدارة أعمالهم ، يقومون بدراسات الجدوى بقلوبهم قبل عقولهم يعرفون " كيف " قبل أن يعرفون " ماذا " ويدلل على ذلك بمثال من واقع الحياة ، إذ كان له زميلان في مدرسة التجارة العليا ، أحدهما كان الأول على الدفعة ، والثاني كان آخرها ، الأول سافر في بعثة علمية عاد منها وتقلد وظيفة حكومية ورقى فيها حتى أحيل للمعاش وهو بدرجة وكيل وزارة ، والثاني استقال بعد سنوات قليلة من عمله في أحد البنوك وتعددت نشاطاته في الحسابات والزراعة والتجارة حتى وصل به التوفيق في كل مجال إلى أن كون ثروة كبيرة .

- قارب في هذا الشأن أيضا روجير فالك : مهنة الإدارة ، هل هي فن أو مهنة ؟ ترجمة السيد وفائي ، سلسلة اخترنا لك ، دار الكاتب العربي للطباعة والنشر القاهرة ١٩٦٠ ص ٧٠٦ .

المطلب الرابع

العلاقة بين الإدارة العامة والعلوم الأخرى

تمهيد وتقسيم

بان لنا - فيما سبق - أن الإدارة العامة ، علم ينتمى إلى العلوم الإجتماعية والإنسانية ، ولذا كان من الطبيعي أن توجد صلات وتقوم وشائج عميقة بين الإدارة وبين هذه العلوم ، على نحو يؤثر كل منهما فى الآخر ويتأثر به ، ويتفاعلان معا لتحقيق الصالح العام للمجتمع .

ومن الصعوبة بمكان أن نحيط بكل علاقة للإدارة مع أحد فروع العلوم الإجتماعية أو الإنسانية ، وبناء على هذه الحقيقة ، سوف يكون تناولنا للعلاقة بين الإدارة وأكثر الفروع إتصالا بها. ويتفاعلا معها على النحو التالى:

الفرع الأول

الإدارة العامة وإدارة الأعمال (الإدارة الخاصة)

تتكون كلمة إدارة الأعمال من مقطعين هما : إدارة Administration وأعمال Business لكن الغالب إطلاق تعبير Management للدلالة عليها.

ويقصد بكلمة " أعمال " النشاط الخاص الذى يبذله الأفراد فى سبيل إشباع الحاجات والرغبات ، ومن هنا يطلق على إدارة المشروعات الخاصة " الإدارة الخاصة " أو " إدارة الأعمال " . وللأعمال أشكال متنوعة بحسب النظام القانونى فى الدولة والمذاهب الإقتصادية التى تعتقها . ومن أمثلة إدارة الأعمال ، المنشأة الفردية التى يملكها فرد واحد ، والمنشآت الجماعية التى يشترك الأفراد فى ملكيتها وتسمى شركات ، كشركة التضامن والتوصية البسيطة ، والتوصية بالأسهم ، ومعنى هذا بإيجاز أن إدارة الأعمال تتعلق

بالقطاع الخاص (١).

ولما كانت الأصول الفنية للإدارة قد نشأت في مجال القطاع الخاص ثم انتقلت بعد ذلك إلى الإدارة العامة (القطاع العام) ، ظنت ثلة من الأولين أنه ليس ثمة فارق بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال .

ولكن قليلا من الآخرين عزموا في الخطاب ، وانتهى إلى التفرقة بين إدارة الأعمال (الإدارة الخاصة) والإدارة العامة ونعرض لكليهما فيما يلي :

الفريق الأول : وحدة الإدارة العامة والخاصة :

ويذكر أشياعه (٢) ، أن مبادئ الإدارة واحدة في كل من الإدارتين وأنه ليس بينهما سوى فروق طفيفة وغير واضحة ، ويستندون إلى الإعتبارات التالية :

١ - إن العملية الإدارية في كل منهما تمر بمراحل ثابتة ومتلاحقة هي التخطيط والتنظيم والتنسيق والرقابة وصنع القرار والقيادة وغيرها .

٢ - المبادئ الرئيسية التي تستند إليها كل منهما واحدة في جوهرها ويظهر أثر هذه الوحدة في التأمين أو تحويل الشركات الخاصة إلى شركات حكومية (٣).

(١) د. شوقي حسين عبدالله : أصول الإدارة العامة ، القاهرة ١٩٨١ ص ٨٣.

(٢) من شعبة هذا الفريق ، تايلور وفايول وهوايت ، وفي الفقه المصري د. سيد الهواري : الإدارة العامة ١٩٦٤ ص ١٥ ، د. حسن توفيق الإدارة العامة ١٩٧٢ ص ٦ .

(٣) ومثال ذلك شركة السكة الحديد عندما تنتقل إلى الحكومة في الدول التي تسمح للقطاع الخاص بتسيير القطارات ، إذ يتم تشغيل المرفق بنفس الأدوات والأجهزة وذات الطريقة وذات العاملين وذات الروساء الإداريين ، وكل ما يحتمل تغييره هو الإدارة المالية للشركة وبعض رجال الإدارة في حدود معينة . ورغم تحول المشروع الخاص إلى مشروع عام تبقى المشاكل الإدارية هي نفسها لم تتغير .

٣ - إن كلا من الإدارة العامة والخاصة ، يعمل على رفع المستوى المعيشي لأفراد المجتمع (الصالح العام) سواء كان ذلك بطريق مباشر أم غير مباشر ، كما أن الإدارة الخاصة تحترم مبدأ المساواة في طلب الخدمة كمبدأ أخلاقي على الأقل .

٤ - إن الإدارة الخاصة نقلت عن الإدارة العامة بعض النظم الخاصة بالنواحى المالية للعاملين ، مثل نظام التأمين والمعاشات واستمرار سير المرتب في الأجازة المرضية^(١) أو الإعتيادية ، كما أن حجم الأعمال في بعض وحدات القطاع الخاص أصبح من الضخامة بحيث يعادل حجم الأعمال في بعض وحدات القطاع العام إن لم يكن أكبر منها . وبذلك يصبح عامل كير الحجم قاسما مشتركا بين الإدارة الخاصة والعامة .

الفريق الثانى : اختلاف الإدارة العامة عن الإدارة الخاصة .

ذهب فريق ثان إلى أنه مهما كانت الصلة بين إدارة الأعمال management والإدارة العامة public administration فإن كلا من الإدارتين علم قائم بذاته ، له مبادئه ونظرياته ، ومن ثم فإن بينهما فروقا جوهرية تتحدد فيما يلى :

١ - من حيث الهدف .

تسعى الإدارة الخاصة نحو تحقيق الربح ، فالأفراد لا يقدمون إلا على المشروعات التى تحقق ربحا وفيرا ، ويحجمون عن الدخول فى المشروعات التى لا تحقق ربحا أو تدر عائدا ، يعكس الإدارة العامة ، فإنها تسعى أساسا نحو تحقيق الصالح العام للجمهور من خلال إدارة أجهزة الدولة ومراقبتها

(١) د. عزيزة الشريف : مبادئ علم الإدارة العامة . دار النهضة العربية ١٩٨٧ ص ١٣١ .

ومن هنا فإن مناط نجاح القطاع العام هو مدى تحقيقه للخدمات التي تستهدفها الدولة أما مناط نجاح القطاع الخاص فهو مدى الأرباح التي يدرها المشروع على صاحبه .

٢ - من حيث الوسيلة .

تستخدم الإدارة العامة في سبيل تحقيق أهدافها موظفين عموميين يحكمهم نظام الوظيفة العامة بقوانينها ولوائحها ، وتستطيع الحكومة في الحال أو المستقبل من خلال هذا النظام أن تفرض عليهم التزامات جديدة أو تعترف لهم في المقابل بامتيازات جديدة ، كزيادة المرتب أو الضمانات المقررة لهم . وعند أداء الموظف لعمله يجب أن تسيطر عليه روح الخدمة العامة فلا يتحصل على مكسب مادي أو مزايا عينية من الوظيفة التي يشغلها^(٢) إذ ليس المقصود من الإدارة العامة تحقيق أرباح بل خدمة المواطنين .

أما إدارة الأعمال ، فإن العاملين في مجالها يحكمهم نظام يغير الوظيفة العامة وهو علاقة الأفراد بالأشخاص المعنوية الخاصة من حيث الحقوق والواجبات .

(1) CHARLES DEBBASCH; Science administrative. 3eme ed. Dalloz 1967 P.I " L'administration publique est l'appareil des gestion des affaires publiques Elle est constituee par L'ensemble des services publics..."

(٢) ولهذا يعمل الموظف بصفته لا بإسمه عندما يباشر مهام وظيفته ولا يعمل بصفته الشخصية وإنما كوكيل عن السلطة بحسب المنصب الذي يشغله رغم وجود بعض الاستثناءات عندما يطلب الناس اسم الموظف المسنول للتقدم إليه ببعض الشكاوى أو الاستفسارات .

٣ - من حيث النظام القانوني .

تخضع الإدارة العامة في مباشرة نشاطها لأحكام وقواعد القانون الإداري بصفة خاصة ، شريطة أن أحكام القانون العام ، لعدم بصفة عامة ، ، أيضا تنطبق الإدارة بامتيازات ومنصات استثنائية غير موجودة في سائر الفئات .

أما إدارة الأعمال فيحكمها القانون الخاص بصفة عامة ، وقانون العمل بصفة خاصة ، وبالإضافة إلى ما ذكرنا من فوارق جوهرية ، توجد فوارق أخرى تذكرها إجمالاً فيما يلي :

- تعمل الإدارة العامة في ظل نظام الاحتكار ، حيث تحتكر أنشطة معينة لا يجوز للأفراد اقتحامها مثل : إنتاج الأسلحة وإقامة القضاء والعلاقات الدولية والسياسية والدبلوماسية ، بينما تسود الروح المنافسة نظام القطاع الخاص .

- تتحمل الإدارة العامة مسئوليتها الإدارية عن سير المرافق العامة أمام الجماهير والسلطات العامة ، بعكس الإدارة الخاصة ، فلا تكون مسئولة سوى أمام أصحابها فقط ، طالما أنها لا تمارس أنشطة مخالفة للقانون .

- الإدارة الخاصة تكون في العادة أكثر مرونة وأقل بيروقراطية من الإدارة العامة ، حيث تتوفر للأولى حرية الحركة دون التقيد بالتعليمات الحكومية والمصلحية على نحو جامد .

- إن الأفراد في تعاملهم مع الإدارة العامة يخضعون لمبدأ المساواة في الانتفاع بالمرافق العامة ، والمساواة هنا ليست مطلقة وإنما تتفاوت بحسب الشروط التي يضعها المرفق للانتفاع بخدماته .

أما الإدارة الخاصة فلا تلتزم بهذا المبدأ دون رقابة عليها ، ويمكنها أن تميز بين المتعاملين معها كالفرقة بين العملاء والموردين^(١) .

(١) د. أحمد حافظ نجم : مبادئ علم الإدارة العامة ، دار الفكر العربي ١٩٧٩ ص ٣٥ وما بعدها .

موقفنا من الفريقين .

بعد أن استعرضنا آراء الفريقين في شأن وحدة أو اختلاف الإدارة العامة والخاصة ، فإننا نجد الفريق الثاني ^(١) فيما ذهب إليه من اختلاف الإدارة العامة عن الإدارة الخاصة ، فالفارق كبير بين الحرص على تحقيق الربح (المصلحة الخاصة) وهو ما تهدف إليه إدارة الأعمال ، وبين تحقيق النفع العام للجمهور وهو ما تبغى تحقيقه الإدارة العامة ، ثم إن تغيير دور الدولة وانتقالها من الدولة الحارسة إلى دولة الخدمات يقتضى أن تستعين بوسائل وسلطات مغايرة لتلك التى تستخدمها الإدارة الخاصة ، وهو ما يعضد رأينا فى اختلاف الإدارة العامة عن الإدارة الخاصة .

الفرع الثانى

الإدارة العامة والقانون الإدارى

الإدارة العامة والقانون الإدارى والقانون الدستورى والقضاء الإدارى تشكل فى مجموعها ، القانون العام بمعناه الضيق ، والباحث فى الإدارة يحتاج إلى إلمام وإحاطة بالقانون الدستورى الذى يضع أسس التنظيم السياسى للدولة ، والقانون الإدارى الذى يحكم نشاط الجهاز الإدارى والقضاء الإدارى الذى يراقب مدى احترام الإدارة فى مباشرة نشاطها للقانون .

ويؤكد الواقع العملى قيام علاقة وثيقة بين الإدارة العامة والقانون الإدارى ، إذ إن الإدارة ذات مظهر عملى ، فى حين أن القانون الإدارى ذو سمة نظرية خالصة والجمع بين النظرى والعملى هو شئ يراد وشئ عجيب .

(١) من هذا الفريق : جلالين ، ودياش ودراجو وفى الفقه المصرى : أستاذنا الدكتور محمد تاحد تاحو فى علم الإدارة العامة ، الإسكندرية ١٩٧٣ ص ٦٤ . أستاذنا الدكتور محمد رفعت عبدقادر : الإدارة العامة ، السابق ص ٥٦ . الدكتور سليمان الطماوى ، التوجيه فى الإدارة العامة السابق ص ٨٧ .

وبعبارة أخرى ، فإن القانون الإدارى لا يعالج كل المسائل الإدارية كما أن الإدارة العامة ، لاتعول على الجوانب القانونية ، رغم أهميتها فى سير العمل وانتظامه .

ولهذا فإن الإدارى الناجح ، هو الذى يجمع بين دراسة الإدارة العامة والقانون الإدارى ، وهذا الجمع يفرضه الواقع العملى ، فالملاحظ أن القانون الإدارى يسهل مأمورية الإدارى فى تفسير النصوص والحكم على سلامة القرارات الإدارية التى تصدر عنه ، هذا من جانب .

ومن جانب آخر فإن الإدارة العامة تشارك فى صنع القانون الإدارى من خلال وضعها للوائح الإدارية ومساهمتها فى وضع مشروعات القوانين .

محاور الزاوية القانونية والزاوية الفنية (الإدارى والإدارة)

إذا كان محور الدراسة الذى يتركز عليه كل من القانون الإدارى والإدارة العامة واحداً وهو الجهاز الإدارى أو الإدارة العامة ، فإن هناك farkاً بينهما من حيث الزاوية التى يتناولها كل منهما .

فالقانون الإدارى يهتم بالزاوية القانونية للإدارة ، أما الإدارة فتهتم بالزاوية الفنية لها ، وبعبارة أخرى فالقانون الإدارى يهتم بما هو كائن ، فى حين أن الإدارة تركز على ما ينبغى أن يكون . فالقانون الإدارى يبحث البناء القانونى من حيث تفسير النصوص وشروط تطبيق القواعد وإجراءاتها وما يترتب عليها من حقوق والتزامات ومدى سلامة العقود والقرارات الإدارية .

ويبحث علم الإدارة العامة عن أفضل الطرق الفنية التى يمكن الإعتماد عليها فى تنفيذ الأعمال ذات المصلحة العامة ، ولتضرب مثالا يوضح دور كل من الزاوية الفنية والقانونية بالتطبيق على جامعة الأزهر .

يناقش القانون الإدارى ، يبين القواعد التى تحكم الأشخاص المعنوية العامة ،

وتخضع الجامعة للقرارات الإدارية الصادرة من السلطات الإدارية داخل الجامعة كمدير الجامعة وأمينها العام ، ومجلس الجامعة . ووفقا لهذا القانون أيضا ، يتحدد مركز الموظفين على أساس الدرجة التي يشغلها كل منهم وفقا لقواعد التدرج الإداري ، وبالنسبة للطلاب يحدد القانون الإداري شروط قبول الطلاب وتوزيع المناهج ، وقواعد الانتقال من فرقة إلى أخرى ، وقواعد الرأفة من خلال اللوائح الدراسية .

أما دور الإدارة بالنسبة لجامعة الأزهر ، فينصب أساسا على الناحية الفنية والتي تتعلق بكيفية إدارة الجامعة كمنظمة إدارية تحقق الهدف ^(١) من خلال الإهتمام بالعنصر البشري وعمله الفني . وفي سبيل توضيح العلاقة الوطيدة بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة يشبه أحد الفقهاء الفرنسيين العلاقة بينهما بالعلاقة بين القانون الدستوري والنظم السياسية، كما أن كثيرا من الباحثين في علم الإدارة العامة هم فقهاء في القانون الإداري .

ورغم هذه الصلة فهناك فوارق أساسية بين القانون الإداري والإدارة العامة ، ولكنها في مجملها لا تخرج عن الزاوية القانونية والفنية التي أشرنا إليها ^(٢) أو الجانب الموضوعي أو العضوي للنشاط الإداري .

الفرع الثالث

الإدارة العامة وعلم السياسة

انتهى كتاب الإدارة العامة وعلماءها إلى شبه إجماع على ارتباط الإدارة العامة بالسياسة وأن تفهم السياسة هو الطريق إلى تفهم الإدارة العامة

(١) د. فزاد النادى ، مبادئ علم الإدارة العامة ، السابق ص ٧٧ ، ٧٨ .

(2) Bernard Gournay: introduction à la science administrative. 1966.P.8.

ومن ثم فإن الإدارة العامة والسياسة علما لا يمكن فصلهما عن بعضهما بسبب التداخل بينهما في المجتمع الحديث . فالإدارة العامة هي العمليات التي تترجم السياسة العامة وتحولها إلى تنفيذ واقعي ومن هذا الترابط يتضح أن الإدارة أصبحت وستظل قلب مشكلة الحكومة المعاصرة .

وبعبارة أخرى فإن السياسة تعنى فلسفة الحكم وخطوطه العريضة وأهدافه العليا ، أما الإدارة العامة فتعنى التطبيق العملي والتفصيلي بصفة يومية لهذه الخطوط والأهداف ^(١) ، فالقوانين التي تصدر عن البرلمان لا تطبق بصورة تلقائية ، وإنما يحتاج تنفيذها إلى إجراءات تبأشرها الإدارة العامة ^(٢) .

وقد باتت من المسلمات أن كيان الدولة السياسي ، يرتبط إلى حد كبير بالدور الذي تؤديه الإدارة ، فكلما زادت كفاءة وفعالية الإدارة كلما نجحت الدولة في أداء التزاماتها على نحو أفضل للمواطنين ، وبهذا تحوز الثقة ويكفل لها الاستقرار السياسي .

والعكس يصدق أيضا في هذا المجال ، ذلك أن هبوط مستوى أداء المنظمات الإدارية العامة ، وتفشي البيروقراطية ، وانتشار الرشوة وذيوع المتسوبية فيها يؤدي بدوره إلى عرقلة مشروعات الحكومة ، وغضب الرأي العام الذي قد ينقلب إلى ثورة تطيح بالحكومة .

وتظهر أهمية الترابط بين السياسة والإدارة فيما ذكره فيلسوف الصين كونفشيوس " إن الإدارة العامة الجيدة هي وسيلة الحكم الصالح " .

(١) انظر مؤلفنا ، أصول القانون الإداري دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي ١٩٩٥ ص ٧٣

(2) La fonction administrative consiste essentiellement a faire les affaires courantes du public. La fonction gouvernemental consiste à resoudre les affaires exceptionelles qui interessent l'unité politique et à veiller aux grands interêts nationaux"

مركز شيوارينس في كندا ، منشور القانون العام ١٩٣٧ ص ١٧٠ .

ومعنى هذا أن الحكومة لا تتأهل الإحترام ولا تتصف بالقوة فى المجتمع ، إلا إذا كان أداؤها للإدارة العامة على نحو فعال وبصورة تعبر عن كفاءتها^(١) . ويكشف الواقع السياسى المعاصر عن مدى أهمية هذا الترابط بعد أن تداخلت الاختصاصات بين السلطات ، وأُنيط بالسلطة التنفيذية مهمة رسم السياسة العامة .

ويقصد بالسلطة التنفيذية ، الحكومة ممثلة فى رئيس الدولة فى النظام الرئاسى ورئيس الوزراء فى النظام البرلمانى والوزراء^(٢) . ويطلق على الحكومة ، القيادات السياسية أو القيادات الإدارية ذات الطابع السياسى ، إذ يتولون بجانب رسم السياسة العامة ، الإشراف على الإدارات ، ويعاونهم جهاز تنفيذى (الإدارة العامة) من ثلاثة مستويات من القيادات الإدارية .

وتتولى القيادات السياسية ، تعيين القيادات الإدارية ذات المستوى الأول

(١) د. عزيزة الشريف ، مبادئ علم الإدارة العامة ، مرجع سابق ص ٥٦ .

(٢) الواقع أن هناك مفهومين لمنصب الوزير ، الوزير السياسى والوزير الموظف ، فالأول يأتى به الحزب الذى حصل على الأغلبية فى الانتخابات إلى منصبه ، فيمارس عمله السياسى وهو موقن تماماً أنه إذا كان اليوم وزيراً فغداً سيخرج من الوزارة . أما الوزير الموظف أو الموظف بدرجة وزير ، فهو يعلم أنه لا فضل لحزب عليه فى الوصول إلى منصبه ، ولا لبرلمان فى تركيته ، وحتى إذا وجد شئ من هذا القبيل فهو ديكور لا يملك من أمر نفسه فيه شيئاً وأن الأمر فى النهاية مرده إلى الرئيس أو الأمير أو الملك ، ومن ثم فإن ولاءه يكون لمن عينه ولمن بيده أبقاؤه فى منصبه ، إذ حاز رضاه ونال ثقته . ومن هنا يكون النفاق وسيلة أساسية من وسائل التعامل والتفاهم والبقاء بالنسبة للوزير الموظف . ولا مرأى فى أن طول البقاء فى المنصب على هذا الشكل يجعل الوزير يشعر أنه موظف دائم يتحول فى مواجهة الشعب إلى دكتاتور صغير يرفض النقد ولا يرى رأياً آخر يخالف رأيه ولا يعبأ برأى الناس فيه ، فالقول مقالته الوزير ، والسياسة هى ما يريه لوزارته . وبالنسبة لولى نعمته ، فإن الوزير يتحلى بالطاعة التامة ويتصف بالنفاق العظيم ، حتى إذا جاء يوم " لا بيع فيه ولا خلال " وخرج من الوزارة ، تسود الفجيعة ويعم الحزن وتكثر زيارات المواساة ويذهب الوزير ليعيش فى زاوية بعيدة من زوايا النسيان . انظر د. يحيى أنجل . الوزارة بين السياسة والإدارة ، مقال بجريدة أخبار اليوم السبت ١٣/١٢/١٩٩٣ .

والقيادات الإدارية العليا عن طريق الإختيار المطلق ، بينما تكون الترقية فى المستوى الثالث على أساس الأقدمية أو المسابقة .

وإزاء هذا لايمكن التغاضى بتاتا عن الصلة بين القيادات السياسية والقيادات الإدارية ، فكل منهما - كما رأينا - جزء من السلطة التنفيذية^(١). والإدارى الناجح هو الذى يتوفر له نوع من النظرة المتعمقة فى الأمور يطلق عليها " الحاسة السياسية " .

وإذا ولينا وجهنا شطر الفكر الإدارى الإسلامى ، نجد أن الترابط بين الإدارة والسياسة قائم على نحو جلى وواضح ، فالإدارة باعتبارها تنفيذ السياسة العامة لتحقيق المنفعة العامة وصالح الجمهور، عبر عنها حديث الرسول صلى الله عليه وسلم " من ولاء الله شئنا من أمور المسلمين فاحتجب دون حاجتهم وخلتهم وفقرهم احتجب الله دون حاجته وخلته وفقره يوم القيامة " .

ويوضح عمر بن الخطاب مهمة الإدارة العامة بقوله : " أننى لم أبغث إليكم الولاية ليضربوا أبشاركم ويأخذوا أموالكم ولكن ليعلموكم ويخدموكم " .

فالإدارة العامة هى خدمة الشعب وليست ممارسة لمظاهر السلطة على الشعب . وما أحوجنا إلى ترسم خطى عمر بن الخطاب واتباع نهجه فى الإدارة ، سيما فى الوقت الذى يعانى فيه الشباب المسلم فى كثير من البلدان من مشكلة البطالة ، فقد سأل عمر أحد ولاته على الأقاليم " ماذا تفعل إذا جاءك سارق ؟ قال : " أقطع يده " . قال عمر " إذن فإن جاعنى منهم جائع أو عاجل فسوف يقطع عمر يدك ، إن الله قد استخلفنا على عباده لنسد جوعهم ونستر عورتهم ونوفر لهم حرفتهم ، فإذا أعطيناهم هذه النعم تقاضيناهم شكرها ، يا هذا إن الله خلق الأيدى لتعمل ، فإذا لم تجد عملا فى الطاعة ،

(١) د. محسن العبودى : الإدارة العامة . مرجع سابق ص ٧٩.

التمست في المعصية أعمالاً فاشغلها بالطاعة قبل أن تشغلك بالمعصية " (١) .

وما أكثر ما احتواه قول عمر من مبادئ للإدارة منها : اشباع الحاجات العامة للجمهور وهي هدف الإدارة ، والاهتمام بالعنصر البشري أو الطابع الإنساني للإدارة ، وسياسة التوظيف ، ورفع مستوى المعيشة ، والقضاء على مشكلة البطالة التي تحاول الأجهزة الإدارية في كثير من المحافظات والمواقع إعداد حصر لها ، أملاً في البحث لها عن عمل ، يقطع حدة الفراغ.

الفرع الرابع

الإدارة العامة والشرعية والقانون

ليس المجال هنا مجال استعراض ما احتوت عليه الشريعة الإسلامية من مبادئ الإدارة العامة وأصولها ، ولكن يكفي أن نقرر أن العلاقة بين الإدارة والشرعية الإسلامية وطيدة . وفي مقال لأحد المعنيين بالدراسات الإسلامية (٢) يذكر أن القانون الإسلامي يقسم القواعد التي تحكم مظاهر الحياة إلى ثلاثة أقسام القسم الأول : الشرعية .

وهي بمثابة الأجزاء القانونية في الدين ، ما عدا ما يتعلق بالعقيدة ، ومعلوم أن مصادر الشريعة الأصلية هي القرآن والسنة وفيهما القوانين الأساسية التي ينصلح بها نظام الحياة الإنسانية على نحو لا تضل بعده البشرية .

(١) د. شوقي أحمد دنيا : الإسلام والتنمية الاقتصادية ، دار الفكر العربي ١٩٧٩ ص ٣١، ٣٠.

(٢) وحيد الدين خان : وجوب تطبيق الشريعة الإسلامية والشبهات التي تثار حول تطبيقها، طبعة جامعة الإمام محمد بن مسعود ، الرياض ١٤٠٤ ص ٢٩٩ وما بعدها : ذكره الدكتور عبدالرحمن بن إبراهيم الضحيان : الإدارة والحكم في الإسلام ، الطبعة الثالثة ١٤١١ - ١٩٩١ ص ٣٢ ، ٣٣ .

القسم الثانى : الفقه .

وهو بمثابة التفسير للقوانين الأساسية حسبما يعرض من الحوادث وما يجد للناس من مشاكل يوما بعد يوم . والقوانين الأساسية لا تتغير ولكن الذى يتغير هى مظاهر الحياة ، الأمر الذى يقتضى أن يطبق ما لا يتغير على ما يتغير .

القسم الثالث : اللوائح التمدنية .

ولم يأت فى الشريعة الإسلامية ما يلزمنا أو يطالب بالتقيد بشئ منها ، بل أجازت سن اللوائح تبعاً للمقتضيات التمدنية وحسب حاجات البشر وما يعرض لهم من مستجدات ، كاستغلال المعادن التى فى باطن الأرض واستخدام الفضاء فى الطيران ، وعمارة الأرض ، وتخطيط المدن .

فلم ينزل الله على عباده شريعة صناعية أو فقها تقنيا ، وإنما وردت القواعد والمبادئ العامة التى تحكم ذلك .

والإدارى المسلم الناجح فى حاجة إلى معرفة الأقسام الثلاثة السابقة ليفسر القوانين حسب ظروف الحال وما يطرأ من مستجدات ، ثم له الحرية فيما لا ينافى الأصول فى شأن إعداد اللوائح الإدارية فى الإدارات العامة ونشرها على الموظفين والعمال ، مراعيًا دائمًا للأصول الثابتة فى القرآن والسنة حتى يشيد حكمه وإدارته على أساس ثابت ومستقر .

المطلب الخامس

مداخل دراسة الإدارة العامة

سيراً على درب التاريخ ومراحل تطور أى علم من العلوم ، كان من الطبيعى أن تتنوع المداخل التى تم من خلالها التعرف على الإدارة العامة وسبر أغوارها من الناحية الأكاديمية ، ويمكن حصر أهم المداخل فيما يلى :

١ - المدخل القانونى The institutional Approach

ساد هذا المدخل فى أوائل القرن العشرين وأواخر القرن السابق عليه ، ويهتم بحقوق وواجبات الحكومة ، وتحديد معايير المسئولية من قبل البرلمان والشعب للأجهزة الإدارية . كما يعطى أولوية فى مجال الوظيفة العامة للتكيف القانونى لعلاقة الموظف بالإدارة ، وهل هى تعاقدية أم لائحية وطرق التعيين فى الوظيفة والمعاشات والمرتبات والمكافآت التى تصرف للموظف فى حياته وبعد وفاته .

ومما سبق يتضح أن هذا المدخل يركز على الجانب الدستورى أو القانونى لنشاط الإدارة ويهمل النواحي الإنسانية والاجتماعية^(١).

لذلك أخذ عليه أنه يتصور أن القوانين وحدها يمكن أن تغير تصرفات الحكومة والمنظمات الإدارية وقراراتها وسلوكها .

٢ - المدخل الهيكلى أو الوصفى The strutral Approach

ظهر فى أوائل القرن العشرين ، ويركز على دراسة الإدارة العامة من حيث الهيكل التنفيذى للدولة والمستويات التى يتكون منها .

كما يشرح من جهة أخرى القواعد والأسس التى يجب مراعاتها فى كل خطوة من خطوات العملية الإدارية أو أركانها .

وأخذ على هذا المدخل أنه ركز على العناصر التنظيمية ، دون أن يهتم بالجوانب السلوكية والإنسانية ، سواء فيما بين العاملين بعضهم البعض أو فيما بينهم وبين الجمهور الذى يتعامل معهم^(٢).

(١) د. مصطفى محمود عفيفى : مبادئ وأصول علم الإدارة العامة ، الجزء الأول ، العملية الإدارية، مطابع البيان التجارية ، دى ، الطبعة الأولى ١٩٩٠ ص ٣٢.

(٢) د. مصطفى عفيفى ، السابق ص ٣٣ .

٣ - المدخل السلوكى .

ويعزى لكتاب علم النفس والإجتماع فضل إبرازه فى فترة مواكبة لدراسة الإدارة العامة ، ويقوم على أساس أن التنظيم الإدارى ليس سوى تجمع بشرى يشكل الأفراد القوة الديناميكية المحركة له ، والتي يتوقف على أدائها نجاحه أو إخفاقه .

والمادة التى تمثل مضمون هذا المدخل تنصرف إلى دراسة طبيعة السلطة وتحليل دوافع السلوك وخصوصا علاقات العاملين سواء على المستوى الرسمى فى دائرة العمل ، أو المستوى غير الرسمى ، كما يتعرض للظروف التى تؤدى إلى استقرار المنظمات الإدارية^(١).

٤ - المدخل البيئى The Ecological Approach

بعد أن وضعت الحرب العالمية الثانية أوزارها ظهر اتجاه أو مدخل يهتم بالعوامل الإجتماعية والسياسية والإقتصادية والثقافية ، التى تؤثر فى الإدارة ، على أساس أن الإدارة وليدة البيئة التى تعيش فيها .

ويرى البعض أن حداثة الكشف عن هذا المدخل ، لا تقطع صلته بالماضى السحيق ، وأن الفيلسوف الصينى كونفشيوس قد عبر عنه قبل الميلاد بنصف قرن حين قال : " يلزم قبل وضع أى نظام إدارى لأى بلد ، دراسة الظروف الإجتماعية والإقتصادية والتاريخية التى تؤثر فى هذا البلد^(٢) .

ومعنى ذلك أنه لايجدى اقتباس نظام للإدارة العامة ناجح فى بلد وتطبيقه فى بلد آخر يختلف عنه .

وأخذ على هذا المدخل أنه أقرب إلى الجمود والثبات فى حين أن عوامل

(١) د. على شريف : الإدارة العامة المعاصرة ، الدار الجامعية ١٩٨٨ ص ١١٢ .

(٢) المرجع السابق ص ١١٥ .

البيئة الثقافية والسياسية والاجتماعية وغيرها فى تطور مستمر وديناميكية دائبة ، الأمر الذى يجعل محاولة مواكبة هذا التطور محاولة مرهقة بل وعسيرة .

ورغم هذا المأخذ فإن المنطق يراه أقرب إلى الواقع .

والخلاصة .

أن أفضل المداخل من وجهة نظرنا لدراسة الإدارة العامة هى التى لاتقف عند زاوية معينة ، وتوليها اهتماما دون غيرها ، وإنما تجمع بين المداخل السابقة وتتسق فيما بينها على نحو متكامل .

وبعبارة أخرى ، فإن كل هذه المداخل لاغناء لبعضها عن الآخر وما التسميات السابقة إلا نزولا على مقتضيات البحث وتبسيط العرض وتسهيل الدراسة ، الأمر الذى يجعلنا نقرر أن أفضل المداخل هو " المدخل الشمولى " إن صح لنا التعبير بذلك فى مجال الإدارة دون مجال السياسة .

الباب الأول

الأركان الموضوعية للعملية الإدارية

تسهيل وتحديد

تقوم الإدارة بأعمال متنوعة وعديدة ، لكن أهمها إتصالا بالإدارة العامة هي تنظيم وإدارة المرافق العامة .

ويستلزم تحقيق هذه الأعمال بكفاءة ونجاح ، أن تستعين الإدارة بعدة وسائل رئيسية ، اختلف العلماء حول تحديد هذه الوسائل اللازمة لتحقيق الأهداف التي تبنيها الدولة .

ولما كانت الإدارة العامة تهدف إلى تحقيق الصالح العام أو النفع العام للجمهور كاز ، طبيعيا أن تكون الإدارة هي ذاتها العملية الإدارية ، أو النشاط الذي تمارسه الإدارة لتحقيق هذا الهدف .

ومن هنا فإن العملية الإدارية تعني ، توجيه الجهود البشرية على مقتضى أساليب أو مراحل أو عناصر أو أركان مقرررة صوب أداء الوظائف الفنية للمنظمة العامة بقصد تحقيق أهدافها .

وقد ذهب هنري فايول إلى حصر هذه العناصر أو الأركان في خمسة . هي : التخطيط والتنظيم والتنسيق والقيادة والرقابة .

بينما ذهب لوثر جيوليك Luther Gulick إلى حصرها في ثمانية وعبر عنها بكلمته المعروفة "POSDCORB" وتتكون هذه الكلمة من الأحرف الأولى لاسم كل عنصر أو ركن من أركان العملية الإدارية ، وهذه الأركان هي :

P = Planning

التخطيط

O = Organizing

التنظيم

S = Staffing

التوظيف

D = Directing

التوجيه

C = Corrdinating

التنسيق

O = Order

النظام

R = Reporting

صنع تقارير الأداء

B = Budgeting

ميزانية

ولاشك أن الاختلاف في تقسيم أركان العملية الإدارية على نحو ما رأينا عند فايول وجوليك ، يرجع إلى تداخل العمليات الإدارية وتشابكها .

وبناء على ذلك يكون الخلاف في التقسيم شكلي وغير موضوعي وليس له سوى قيمة ثانوية ، أمثلته مقتضيات البحث وتبسيط العرض وتسهيل الدراسة ليس إلا .

وماعدا ذلك فإن هذه الأركان يكمل بعضها الآخر ولا يمكن الفصل بينها. ويتناول الباحثون هذه الأركان من زوايا مختلفة ، فالرقابة الإدارية مثلا يعتبرها البعض وظيفة رئيسية من وظائف الإدارة ، بينما يعتبرها نفر آخر مندرجة في القيادة الإدارية .

ومن جانبنا ، فإننا نقسم أركان العملية الإدارية إلى أركان موضوعية تركز على نشاط الإدارة اللازم لسير أي منظمة ، وإلى أركان عضوية ، تبدو «خبرة الشخصية فيها واضحة أو أن العنصر البشري يضطلع بدور فعال في تحقيق هدف الإدارة ، ويأتى على رأس هذه الأركان ، القيادة الإدارية ، والرقابة ، كما رأينا إدخال الإتصال في الجانب الشخصى للعملية الإدارية ، نظرا لأن حالة المرسل والمستقبل (وهما عنصر بشري) تلعب دورا فعالا في الوصول إلى الغاية من الإتصال؛

وفي الباب الذى نحن بصدد دراسته الآن نتناول الأركان الموضوعية لنشاط الإدارة (العملية الإدارية) تبعا لتعاقبها الزمنى .

فبدأ بالتخطيط ثم التنظيم ثم التنسيق لينتهى الحديث عن هذه العناصر بالوقوف على الأركان الشخصية لنشاط الإدارة ، وهى القيادة والإتصال ، والرقابة . أى أن تقسيمنا لعناصر العملية الإدارية سيكون تقسيم سداسى ، باعتبار أن هذه الأركان أو العناصر هى النشاط الحقيقى أو الأصلى للإدارة وأما العناصر الأخرى فنراها أقرب ماتكون إلى العناصر الفرعية المنبثقة عن الأصلية .

ونؤكد أخيرا على أن هذا التقسيم إنما يعتمد على اختلاف الزاوية التي ننظر منها إلى العملية الإدارية والتي - لاريب - تختلف من كاتب إلى آخر.

وسوف تكون دراستنا لهذا الباب مقسمة على النحو التالي :

الفصل الأول : التخطيط

الفصل الثاني : التنظيم

الفصل الثالث : التنسيق

الفصل الأول

التخطيط

أصبح " التخطيط " الذى يعد أول أركان العملية الإدارية - سمة العصر الذى نعيش فيه ، وباتت كلمة التخطيط من الكلمات السحرية التى يطرب الناس لسماعها مثلها فى ذلك مثل كلمة " الديمقراطية " والحرية ، سواء كان ذلك فى الدول النامية أم فى الدول المتقدمة ، باعتبار أن التخطيط وسيلة فعالة للنهوض بأهدافها وأسلوباً لحل مشكلاتها .

ويجمع كتاب الإدارة على أن التخطيط هو الوظيفة الإدارية الأولى التى تسبق جميع الوظائف الأخرى وتحدد نطاقها ، فرجل الإدارة قبل أن يقوم بعملية التنظيم الإدارى وحصر العناصر البشرية التى يستخدمها ، ونوع الرقابة التى يمارسها عليهم ، يحدد أول وقبل كل ذلك أهداف إدارته أو منظمته وهو ما ينهض به التخطيط^(١). وكذلك الحال بالنسبة للتنسيق أو الرقابة ، فالتنسيق لا يمكن أن يتحقق بدون تخطيط مسبق يراعى فيه تحقيق نوع من المواءمة بين الأهداف المتعددة للمنظمة الإدارية على نحو متكامل .

(١) انظر فى عكس ذلك د. ابراهيم شلبى : الإدارة العامة فى النظرية والممارسة ، ص ١٦٣ حيث يقول : " جرى تقليد الكتاب على النظر إلى التخطيط على أنه أولى مراحل العملية الإدارية ، على أساس أنه يمثل الفكرة التى تنصب بعد ذلك فى الخطة ، ثم يحملها التنظيم إلى مجال التجربة والتطبيق فى الواقع العملى ، أى الإدارة العملية ... ولا نوافق تقليد الكتاب على مسألة تقسيم العملية الإدارية وتجزئتها واعتبار التخطيط أولى مراحلها .. ولا ننظر إلى التخطيط على أنه مرحلة محددة فى العملية الإدارية .. وإنما نعتبره وظيفة أساسية مركزية يقع على عاتق الإدارة العليا أو القيادة الإدارية النهوض بها . ولا تنتهى هذه الوظيفة إلا بتحقيق الهدف من خلال أنشطة الإدارة العامة التى تحمل التخطيط إلى الواقع العملى " .

وفى شأن الرقابة ، تتوقف فعاليتها على حسن وضع الخطط فى شكل برنامج تشغيلى محدد يعد مقياسا لتقييم الأداء .

وغنى عن البيان أن أداء العمل دون إعداد مسبق لهذا البرنامج لا يمكن أن يؤدى إلى رقابة فعالة ، كما يجعل التنسيق من ناحية أخرى مشكلة تستعصى على الحل .

وسوف تكون دراستنا للتخطيط فى هذا الفصل على النحو التالى :

المبحث الأول : مفهوم التخطيط وأهميته وعناصره .

المبحث الثانى : أسس التخطيط وأنواعه ومعوقاته .

المبحث الثالث : التخطيط فى الإدارة الإسلامية .

المبحث الأول

أهمية التخطيط ومفهومه وعناصره

المطلب الأول

أهمية التخطيط

تتنامى أهمية التخطيط يوما بعد يوم فى شتى المجالات ولدى مختلف الدول ، أيا كان النظام السياسى أو الإقتصادى أو الاجتماعى الذى تسير على هديه فجميعها فى حاجة إليه ، خاصة وأن مسئوليات الحكومة فى العصر الحاضر ومهامها قد كثرت وتعقدت ^(١).

(١) أستاذنا الدكتور ماجد راغب الحلو : علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية ١٩٨٨ ص ٢٩٩ .

كما يحاول مسئولوا الدول النامية أو المتخلفة النهوض بركب التقدم من خلال التخطيط على المستوى الزماني والمكاني ، ولكن هيهات هيهات لما يتطلعون إذا كانوا عن الإدارة الرشيدة معرضون . ونختتم الحديث عن أهمية التخطيط بالإشارة إلى أن التخطيط لم يعد قاصرا على الحكومات فقط ، بل يستعين به النبهاء من الأفراد في حياتهم الخاصة لإدراك غاياتهم التي يصبون إليها ، وهو ما يحض عليه الإسلام بأن يعمل المؤمن لدنياه كأنه يعيش أبدا وأن يعمل لآخرته كأنه يموت غدا .

المطلب الثاني

مفهوم التخطيط

لم يتفق كتاب الإدارة على كلمة سواء في تعريف التخطيط بل تفرق أجمع وكانوا شيعا .

ومن الصعوبة بمكان وضع تعريف جامع ومانع للتخطيط ، وإزاء هذه الصعوبة ، تعددت المحاولات للتعريف به تبعا لاختلاف المنظور أو الزاوية التي تركز عليها كل محاولة ^(١) فبينما عرفه هنري فايول بأنه " التنبؤ بما

(١) راجع في شأن هذه المحاولات :

- د. ابراهيم شلبي : الإدارة العامة في النظرية والممارسة ، الطبعة الثالثة ١٩٧٦ ص ١٦٥ .

- د. علي شريف : الإدارة العامة المعاصرة ، الدار الجامعية ١٩٨٨ ص ٢٢١ .

- د. ابراهيم سعد الدين : ماهية التخطيط ، معهد الإدارة العامة ، القاهرة ، برنامج الآلة الإدارية ١٩٦٣ .

- د. رمزي الشاعر ، د. ربيع فتح الباب : أصول الإدارة العامة ، السابق ص ١٠٥ .

- د. مصطفى محمود عفيفي : مبادئ وأصول علم الإدارة العامة الجزء الأول . الطبعة =

سيكون عليه المستقبل مع الإستعداد له " (١).

يقول جوتز : إن التخطيط هو " إختيار في جوهره ، تظهر الحاجة إليه عندما يتم العثور على البدائل الممكنة من التصرفات " (٢).

كذلك وجدت محارلات لتعريف التخطيط من قبل الفقه العربى ، نذكر منها تعريف الدكتور انطماوى للتخطيط بأنه " التدبير الذى يرمى إلى مواجهة المستقبل بخطط منظمة سلفا لتحقيق أهداف محددة " (٣) .

وذهب البعض الآخر إلى تعريفه بأنه " نشاط معين يتعلق بالمستقبل وبالاقتراحات والقرارات التى سوف تحكم هذا المستقبل وتطبق فيه ، وذلك طبقاً فى إطار البدائل الممكنة التى يجب تقويمها لاختيار البديل الأسلم والوسيلة التى تحققه " (٤) . ولم نعدم كذلك فى الفقه العربى محاولة تعريف التخطيط بمعناه الواسع ، فقد عرفه الدكتور فؤاد العطار بأنه " التصميم المنطقى وليس الارتجالى قبل الإقدام على تنفيذ عمل معين ، فهو بهذا المعنى عمل ذهنى يسبق التنفيذ اليدوى " (٥) . وإزاء اختلاف الفقهاء فى تعريف التخطيط فلا نرى غضاضة فى أن ندلى بدلونا ونقدم محاولة للتعريف به فنقول إنه : عملية عقلية تبدأ بالتفكير الهادئ المتزن لوضع برنامج عمل

== الأولى ، مطابع البيان التجارية ، دى ١٩٩٠ ص ١٢٠٨ حيث يقول : " تطلق على التخطيط تعريفات عديدة لأحصر لها ، وإن كانت تدور فى فلك فكرة أو أخرى من الأفكار المتعلقة بجوهره أو بضمونه ، فمنها ما هو متعلق ببيان مدلوله الوظيفى ، ومنها ما هو متصل بالاعتبار الإنسانى الشخصى منه ومنها ما يصدر عن مفهومه العمومى أو الشامل ، ومنها ما يركز على مراحل الزمنية والمنهجية المرتبط بها .

(1) H Fayol, General and industrial menagement , London. sir Isaac and sons, 1949.

(2) Billy E. Goetw. Management planning and control, New York, Megraw -Hill Book co. 1949.

(٣) د. سليمان انطماوى : الوجيز فى مبادئ الإدارة العامة السابق ص ١٠٩ .

(٤) د. إبراهيم شنبى ، السابق ، ص ١٦٦ .

(٥) د. فؤاد العطار ، السابق ، ص ١٧٢ .

يستشرف المستقبل من أجل تحقيق أهداف محددة خلال مدة معينة وباتباع وسائل متاحة ومنظمة .

وبانعام النظر فيما ذكرنا من تعريفات يتضح أن هناك قاسما مشتركا بين جميعها ، هو مواجهة المستقبل والاستعداد له وفقا لأساليب علمية ومنظمة ، اختيار أفضلها لتحقيق الأهداف .

ومن ناحية ثانية فإن التخطيط عملية ديناميكية وليس عملية استاتيكية يتصف بالمرونة لمقابلة التغيير في الظروف المحيطة به .

المطلب الثالث

عناصر التخطيط

يشتمل التخطيط على عنصرين أساسيين ، هما التنبؤ بالمستقبل ، والاستعداد له . وهذان العنصران تعبر عنهما الكلمة الفرنسية التي استخدمها هنري فايول وهي Prevoyance حيث تحمل هذه الكلمة في ظياتها معنى العنصرين السابقين ولذلك فإنها أكثر دلالة على حقيقة التخطيط من الكلمة الإنجليزية Planning .

أولا : التنبؤ بالمستقبل .

ليس المقصود بالتنبؤ هنا ، التكهّن أو التخمين أو التّجيم أو الاعتماد على التلقائية والعفوية أو الاجتهادات الشخصية .

وإنما المقصود به التنبؤ أو الافتراض الذي يراعى القواعد العلمية والإستنتاجات الذهنية على أساس من البحث والتحقيق والتحليل والربط بين الأسباب والنتائج . ويعد التنبؤ بالمستقبل جوهر عملية التخطيط بالنسبة للقائد الإداري أو الجهاز القومي للتخطيط ، إذ على ضوءه يحدد كل منهما الأهداف التي يسعى لتحقيقها والوسائل التي يسلكها لبلوغها ، وهو يؤثر أيضا على القرارات الأساسية الواجب اتخاذها من أجل تطوير قطاع ما كالتعليم مثلا أو

بل إن الخطة البسيطة التي تنفذ خلال عام أو أقل تركز كذلك على عنصر التنبؤ بالمستقبل ، فمثلا إتخاذ قرارات في شأن تحديد سعر اللحوم أو الفواكه والخضروات أو البنزين يحتاج الى دراسة الفترة الزمنية المستقبلية من حيث توقع الإمكانيات الإنتاجية لمثل هذه السلع وطرق توزيعها .

وما يقال عن الخطة البسيطة (قصيرة الأجل) يصدق من باب أولى بالنسبة للخطة الشاملة (طويلة الأجل) .

ويجب أن يراعى في التنبؤ أنه قد لا يتحقق على نحو كامل بل لابد من تقدير نسبة من الخطأ في حصول الإقتراضات ووقوع التقديرات يضعها واضعوا الخطة في اعتبارهم ، نظرا لما يتضمنه دائما من حدوث أخطاء .

ولكى يكون التنبؤ العلمى قريبا من الدقة يجب تزويد أجهزة التخطيط بالبيانات الصحيحة من خلال مراكز التعبئة والإحصاء التي تتولى جمع وتحليل الإحصاءات الإجتماعية والإدارية والإقتصادية وأن تكون البيانات حديثة لأقديمة .

ثانيا : الإستعداد له بخطط موضوعة سلفا .

ليست الخطة أضغاث أحلام ، أو آماني مجردة ، أو فكر نظري لا يرى النور في الواقع ، ولكنها يجب أن يكون في الوسع تنفيذها من خلال حصر جميع الموارد والإمكانيات الموجودة بالدولة واختيار أفضل الطرق للإستفادة منها أثناء فترة الخطة .

وعلى هذا فإن الخطة الجيدة هي التي تؤدي إلى تحقيق الأهداف بأقل تكلفة ممكنة ، وتأخذ في اعتبارها أكبر قدر ممكن من الظروف والأوضاع التي قد تحدث مستقبلا عند التنفيذ .

وبالطبع لا يمكن أن تتحقق هذه الخطة الجيدة عن طريق الضغط الذاتي لقوى الحوادث ، أو بواسطة العمليات الآلية ، أو المصادفات والنزعات

الإعتباطية^(١) . ويكمل هذا العنصر أمر آخر هو ، كفاءة القرارات التي تتخذ لتنفيذ الخطة ، ويقدر سلامتها وفعاليتها بقدر ما يكتب للخطة من النجاح أو الإخفاق^(٢) .

المبحث الثاني

أسس التخطيط وأنواعه ومعوقته

المطلب الأول

أسس التخطيط

الأساس هو ما يبنى عليه وغيره ، وفي مجال التخطيط يقصد به ، مجموعة المبادئ الرئيسية التي يلزم مراعاتها عند وضع الخطة على أساس علمي سليم يكفل لها تحقيق أهدافها ، بقدر أكبر من الإحكام في البنية والفاعلية في التطبيق .

ويمكن أن توجز هذه الأسس فيما يلي :

أولاً : تحديد الأهداف

القصد الأول من كل تخطيط هو محاولة تحقيق هدف معين ، ومن ثم فإليه من اللازم أن يحدد هدف التخطيط بوضوح حتى يسهل تبين طريق تحقيقه ، وبيان ما يلزم عمله What needs to be done لذلك .

(١) د. بكر القلبي : الإدارة العلمية ، الجزء الثاني ١٩٦٨ ص ١٤ .

(٢) د. عدنان مجيد عبد الحفيظ سليمان ، د. محمد أنسي قاسم جعفر ، أصول الإدارة العامة ١٩٩٢ ص ٦١ .

ومن الصعب على خبراء التخطيط أن يضعوا خطة معينة ، دون أن يكون الهدف منها واضحة أمام أعينهم ، وكلما تزايدت درجة الوضوح والواقعية في تحديد الأهداف كلما كانت الخطة أسهل تحديدا وأقرب قابلية للتنفيذ بدقة .

ويرتبط بتحديد الأهداف أمر آخر على جانب من الأهمية ، هو المفاضلة بين الأهداف على حسب أولوية تنفيذها بحيث يساعد تحقيق هدف معين على الوصول إلى الهدف الذي يليه في الترتيب .

وطبيعي أن وسيلة تحديد الأولويات هي تقسيم الخطة إلى أهداف طويلة الأجل أو قصيرة . لكن من الذي يتولى تحديد الأهداف ؟

بالنسبة للمنظمة الإدارية ، فإن المسئول عن تحديد الأهداف هو الرئيس الإداري الأعلى لها .

أما بالنسبة للدولة ، فإن البرلمان هو الذي يضع الأهداف العامة عادة في الدول الديمقراطية ، ثم تقوم السلطة التنفيذية بوضع تفصيل لهذه الأهداف يدور داخل إطار الأهداف الرئيسية التي رسمها البرلمان من قبل^(١).

ثانياً : توفير الإمكانيات

يمتازم التخطيط دراسة كافة الإمكانيات المادية والفنية والبشرية وحصر الموارد المالية (العينية والتقنية) المتاحة ، التي يعتمد عليها في تنفيذ الخطة . ويتعين حصر هذه الموارد بعناية وثقة ، وتحديد ما إذا كانت مصادرها قومية أو أجنبية .

ويدهى أن التخطيط الرشيد يعتمد على رأس المال الوطني أولاً ، فإذا كانت الإمكانيات المادية المرصودة للخطة لا تكفي ، فيتم البحث عن موارد إضافية أو تعمل الخطة لتتاسجها للموارد المرصودة لها بقدر الإمكان .

(١) : د. أحمد حافظ جرم : مبادئ عند الإدارة العامة ، السابق ص ١٦٦ .

فإذا عجزت الموارد الوطنية ، فلا مناص من اللجوء إلى الاقتراض من الدول الأجنبية ، وهو أمر له محاذيره الكثيرة ، ولذا يجب أن يؤخذ في الحسبان المسارعة إلى استكشاف الموارد الداخلية الكامنة وتعبئتها ، من أجل إحلالها محل القروض الأجنبية^(١).

ومن ناحية أخرى يلزم أن تعتمد الخطة على إمكانيات بشرية ذات خبرة وكفاءة ، وقدرة على تحمل مسئولية تنفيذ الخطة في مراحلها ، وإلا باءت الخطة بالفشل وكان نصيبها الإخفاق^(٢).

ثالثاً : تحديد المدة .

لعل تحديد المدة اللازمة لتنفيذ الخطة من أهم أسس التخطيط الرشيد وجزءاً لا يتجزأ عن الخطة ، إذ ليس من المقبول أن يسمى أى برنامج عمل بأنه خطة إلا إذا تم تحديد الوقت اللازم لتنفيذه .

وليس بخاف على كل ذى بصيرة مصير الخطة التي توضع ويترك أمر تنفيذها على حسب مرور الأيام وتعاقبها دون تحديد ، فلا يهتم أن تنفذ في سنة أو عشر سنوات أو ربع قرن وما إلى ذلك .

إذ لامحالة أن الفشل هو المصير المنتظر كنتيجة للتراجى في تنفيذ الخطة . ولهذا يتطلب التخطيط السليم ، تحديد موعد بدء تنفيذ الخطة وموعد انتهائها وإعداد جدول زمني يتضمن مراحل التنفيذ من البداية إلى النهاية .

ويرتبط تحديد المدة ارتباطاً كبيراً بطبيعة الهدف المراد تحقيقه . وجرت العادة على تقسيم الخطط من حيث المدة إلى خطة طويلة الأجل ومتوسطة الأجل وثالثة قصيرة الأجل على نحو ماسرى في أنواع التخطيط^(٣).

(١) د. بكر القباني ، السابق ص ١٨٠ .

(٢) د. عبدانغنى بسبوني ، المرجع السابق ص ١٦٩ .

(٣) د. بكر القباني ، السابق ص ١٩ .

رابعاً : ديمقراطية الخطة

ويعنى بها ، ألا تتفرد هيئة من هيئات الدولة دون سواها بوضع الخطة، وإنما يجب أن تشترك كل المنظمات فى الدولة فى وضع الخطة إذا كانت قومية ويشترك الأفراد كذلك فى وضع الخطة الجزئية .

ولا يخفى أثر تلك المشاركة فى رفع الروح المعنوية للمشاركين ، وخلق روح الشعور بالمسئولية لديهم عن تنفيذ الخطة .

وتتم المشاركة من خلال عدة وسائل هى :

أ - بالنسبة للخطة القومية

أى التى تتم على مستوى الدولة بأجمعها ، يمكن المشاركة من خلال مايلى :

- تقديم الاقتراحات إلى السلطة المنوط بها وضع الخطة .
- إنشاء جهاز ولجان فرعية للتخطيط فى أقسام الإدارات .
- تقديم كل مسئول عن قطاع من القطاعات تصوره عن إعداد الخطة اللازمة لتطوير القطاع الذى يشرف عليه .

ب - بالنسبة للخطة الجزئية

تتم المشاركة من خلال دعوة الأفراد العاملين فى المنظمة للإدلاء بآرائهم واقتراحاتهم فى شأن إعداد الخطة ، تحفيزاً لهم ، ورفعاً لمعنوياتهم^(١).

(١) أستاذنا الدكتور : إبراهيم عبدالعزيز شيجا ، السابق ص ١٦٨ ولعل نجاح الإدارة اليابانية يعود فى جزء كبير منه إلى فضل هذه المشاركة ، فاليابانيون يعتمدون فى تحديد الأهداف على كافة المستويات الإدارية بدلاً من وضعها بواسطة الإدارة العليا وفرضها على المستوى الأدنى ، أى أن المشاركة فى وضع الخطة تعتبر من السمات الرئيسية ==

خامسا : مركزية وضع الخطة ولا مركزية تنفيذها

رأينا أن ديمقراطية الخطة تتطلب مشاركة الوحدات الأصلية في الجهاز الإداري في وضعها ، ويقصد بمركزية وضع الخطة هنا ، أن يكون وضعها وإقرارها بالشكل الرسمي من اختصاص السلطات العليا في الدولة ، حفاظا على وحدتها ، ولكفالة التنسيق والتكامل بين برامجها . وهو ما يضطلع به جهاز مركزي مسئول عن التخطيط في الدولة ، ويعد هذا يأتي دور الحكومة في إقرار الخطة . وقد يتوقف هذا الإقرار في بعض الخطط على موافقة البرلمان وتوفير الإعتمادات المالية اللازمة ، وهو ما يظهر بشكل أوضح في التخطيط القومي . وبعد إقرار الخطة يأتي دور التنفيذ من الجهات الأدنى ، وهي الوحدات التي تعمل على ترجمة الخطة في الواقع العملي باستخدام أسلوب التنظيم الإداري وقبله القيادة الرشيدة التي تهيئ فرص التعاون المثمر من جانب كلا الطرفين : المخططين والمنفذين .

سادسا : مرونة الخطة

بصفة عامة ، يجب أن تكون الخطة مرنة ، وخاصة بالنسبة للخطط طويلة الأجل ، فقد تحدث ظروف أو تستجد حوادث لم تكن في تقدير واضعي الخطة ، وفي هذه الحالة لا يجدى ثبات الخطة ، بل تحتاج إلى تعديلات فيها تتلاءم مع الأحداث المستجدة والظروف المتغيرة (١) .

== للنظام الياباني . بعكس الدول الأوروبية التي تعتمد على الإدارة بالأهداف حيث توضع الخطة بطريقة مركزية . انظر في ذلك د. عبدالسلام أبو قحف : التجربة اليابانية في الإدارة والتنظيم ، مركز إدارة الأعمال الدولية ، الإسكندرية ١٩٨٩ ص ١١٩ .

(١) د. عبدالغني بسيوتي : أصول علم الإدارة العامة ، سالف الإشارة ص ١٧٢ - ويذكر سيادته مقالته هنري فايول عن مرونة الخطة بقوله : -

" Le programmes doit être assez souple pour se plier aux modifications que l'on juge bon d'introduire, soit sous la pression des événements: soit pour toute autre raison."

فالتغيير فى الأهداف أو الإستراتيجيات يجب أن يتم بالتوازى مع التغييرات الحادثة فى البيئة .

سابعاً : متابعة تنفيذ الخطة

يجب متابعة سير الخطة فى مرحلة التنفيذ ، لتحقيق التوازن بينها وبين الظروف الجديدة التى لم تكن فى الحسبان وقت إعداد الخطة ، أو التطورات التكنولوجية التى تستدعى اللجوء لوسائل فنية أكثر سرعة . ويتم المتابعة أولاً بأول مع المقارنة بين المستهدف من الخطة والمتفذ منها بصفة دورية منتظمة . وتكشف هذه المتابعة عن أوجه القصور إذا وجدت ، ومحاولة تلافيها والتخلص منها فى المراحل التالية من التنفيذ .

وفى النهاية يتم عمل تقييم شامل للخطة لبيان مدى نجاحها أو إخفاقها فى تحقيق أهدافها .

المطلب الثانى

أنواع التخطيط

تعددت التقسيمات التى يقدمها للمتخصصون فيما يتعلق بأنواع التخطيط نظراً لاختلاف الأساس الذى يعتمد عليه كل تقسيم^(١) . ولكن أهم هذه الأنواع فى نظرنا هو التقسيم الذى يرتبط بالزمان والمكان ونعرض له فيما يلى :

(١) يأخذ التخطيط عدة أشكال من الناحية العملية بسبب الاختلاف بين المنظمات وبين أهدافها ، وكذلك بالنسبة للمنظمة الواحدة ، إذ يختلف التخطيط باختلاف الوقت ، علاوة على الاختلاف بين المديرين من حيث أسلوبهم فى التخطيط .

الفرع الأول

التخطيط من حيث النطاق الجغرافى

ينقسم التخطيط من حيث النطاق الجغرافى أو المكانى إلى نوعين أساسيين : الأول يسمى بالتخطيط القومى ، والثانى يسمى بالتخطيط الإقليمى .

أولاً : التخطيط القومى

هو الذى يتم على مستوى الدولة كلها (أو تنظيمها الإدارى ككل) أو جميع الأقاليم والمناطق والمدن والقرى المكونة للدولة بمحافظاتها المختلفة بحيث تشمل الخطة كل قطاعات الإنتاج والخدمات .

ويقسم البعض التخطيط القومى من حيث درجة شموله أو تنمها إلى قسمين أيضاً هما :

أ - التخطيط القومى الشامل

وهو ذلك التخطيط الذى يهدف إلى إحداث تغييرات كلية أو وضع برنامج شامل لجميع الأنشطة الاقتصادية والإنتاجية والخدمية والثقافية والإدارية بغية تحقيق نتيجة شاملة فى هذه القطاعات .

ويهدف هذا النوع من التخطيط إلى التحكم فى توجيه النشاط الاقتصادى فى الدولة وجهة معينة بهدف رفع مستوى معيشة المواطنين .

ويعتبر هذا النوع من التخطيط ، الدعامة الرئيسية التى تقوم عليها الأنظمة الماركسية أو الدول التى يسود فيها نظام الاقتصاد الموجه ، حيث تسيطر الدولة على كل أو معظم وسائل وأدوات الإنتاج فى الدولة ، أما التحكم فيها وتراقبها وتملك توجيهها فى الوجهة اللازمة لتنفيذ الخطة القومية .

ومادام أن الدولة هي التى توجه الاقتصاد فى ظل هذا النوع من التخطيط ، فمن الطبيعى أن تقوم سلطات الدولة بوضع ومتابعة تنفيذ التخطيط

القومى الشامل ، حيث تقترح وزارات التخطيط والإقتصاد والمالية الخطة القومية الشاملة . وبديهي أن تكون طويلة الأجل ، ثم تعرضها على البرلمان لمناقشتها وتعديل مايراه ، ثم تقوم الحكومة بعد ذلك بتنفيذها ^(١) . وتعتمد الدول النامية ذات الأيدلوجية الإشتراكية على هذا النوع من التخطيط لتحقيق التنمية وإذابة الفوارق بين الطبقات .

ب - التخطيط الجزئى

ويقصد به التخطيط لفرع من فروع النشاط الإقتصادى ، كالنشاط الزراعى أو النشاط التعليمى على سبيل المثال ، فهو لا يهدف إلى إحداث تغييرات جذرية فى كل نشاطات الدولة ، وإنما فى جزء من نشاطها . ويسود هذا النوع من التخطيط فى الدول الغربية التى تعتمد المذهب الإقتصادى الحر ، كالولايات المتحدة التى لا تتحمس للتخطيط القومى الشامل .

وللتخطيط الجزئى مفهوم آخر يجعله يرتبط بمواجهة أزمة من الأزمات أو زيادة الإنتاج فى قطاع معين . ولايمس هذا النوع من التخطيط الأسس الرئيسية التى يقوم عليها النظام الإقتصادى ، بل يستهدف مجرد التغلب على حدة الأزمة عن طريق التحكم فى تنفيذ المشروعات وما تستتبعه من نفقات ، وعمل الدراسات وكيفية استثمار الأموال العامة وما إلى ذلك .

ثانياً : التخطيط الإقليمى

هو التخطيط الذى يهدف إلى تحقيق التنمية العمرانية والإقتصادية والاجتماعية لمنطقة جغرافية محددة داخل الدولة .

وللتخطيط الإقليمى اتصال قوى بالتخطيط القومى ، إذ يجب أن تكون الخطة الإقليمية متمشية مع القومية وغير متعارضة معها ، باعتبار أن الخطة القومية هى الأصل وأن الأخرى جزء منها ، الأمر الذى يساعد على ضمان تحقيق التوازن بين خطط الأقاليم الجغرافية من حيث قدرتها على إحداث النمو الإقتصادى المطلوب والذى ركزت عليه الخطة القومية وقد يقسم التخطيط الإقليمى إلى تخطيط مناطق ومدن وقرى الخ . وليس ثمة

اختلاف في الأسلوب أو الهدف في هذه الحالة ، وإنما الاختلاف يتعلق
بالنطاق الجغرافي للتخطيط . ومن أمثلة تخطيط المناطق في مصر بهدف
تتميتها ، تعمير مديرية التحرير والوادي الجديد وسيناء ومدن قناة السويس .
بعد حرب العاشر من رمضان مع إسرائيل . أما تخطيط المدن بهدف تتميتها ،
فإنه يتطلب نوعا متخصصا من التخطيط يتعلق بالطرق والمباني العامة
والحدائق والمرافق العامة والمساكن ... الخ بحيث تأخذ طابعا معيناً^(١) مثل
تخطيط مدينة العاشر من رمضان و ١٥ مايو بالقاهرة ومدينة سموحة وبرج
العرب بالإسكندرية . .

وما قيل عن المدن ينطبق أيضا على تخطيط القرى ، وهو ما يتولاه الحكم
المحلى في خطة تطوير القرية المصرية حتى سنة ٢٠٠٠ من خلال برنامج "
شروط " . وفي وزارة الدكتور كمال الجنزوري تم لأول مرة تخصيص
وزارة خاصة بالتنمية الريفية برئاسة الدكتور محمود الشريف ، الأمر الذي
يعنى الاهتمام بالقرى من قبل الدولة بعد إهمال دائم لها^(٢) ، إذ أبطل
المسنولون معيشتها فأصبحت مساكن الكثيرين من سكانها لا تسكن إلا قليلا . .

(١) د. السيد ناجي : الإدارة العامة ، مدخل إداري ، دار النهضة العربية : ١٩٩١ ص ٩٤ .

(٢) وهكذا أصبح للقرية في مصر مسئول ، بعد أن ظلت عشرات بل مئات السنين كالتيق
بلا أب ، ولكنها بقيت كالأم الحنون ... تلك القرية التي صنعت حضارة لمصر ، وأجبت
أفضل رجالها ، سقطت في بحور النسيان ، ولم يعد الكبار يزورونها إلا على استحياء
في المواسم والأعياد والأفراح والمآتم . ولم تشك القرية من اليتم أو الجحود ، وإنما ظلت
توفر لنا الغذاء . رغم ما لزمها من ظلم اجتماعي وأدما في بنو الجرماني . وأخيرا تنبه
المسنولون إلى أن ريف مصر يعيش فيه نحو ٥٧٪ من السكان يقيمون في ١٠٧٤ قرية أم
تتبعها ٤٩٠٣ قرية تابعة ، ونحو ٢٠٩٤٢ قرية ونجعا وكفرا . هذا الكم من القرى
محروم نصفه من الطرق الممهدة أو البنية الأساسية بعد أن استأثرت المدن بكل الخدمات .
لكن هذا استحدثت وزارة الدكتور الجنزوري وزارة للتنمية الريفية ، فأصبح للقرية وزارة
ووزير بعد أن دأب أعضاء مجلس الشعب عن الفلاحين في المدينة وبهر وأباضوتها ولا
يتذكرون القرية إلا إذا ضاق يسكنهم عن استقبال كبار المسنولين وتمدعوين لحفلات
الضعام المندسوس في البرام وحاصبة في شهر النسيم .

الفرع الثانى

التخطيط من حيث المدى الزمنى

. تختلف الخطط فى المدى الزمنى الذى تغطيه ، حيث لا تنفذ الخطة فى عشية أو صباحها ، وإنما يلبث تنفيذها بضع سنين أساسية ، طويلة المدى ومتوسطة وقصيرة ، ونبيتها فيما يلى :

١ - الخطة طويلة الأجل

كلما زادت مدة الخطة ، كلما أخذت تقديراتها صفة العمومية وركزت على الإجماليات ، ويرجع ذلك إلى صعوبة التوقع لفترة طويلة والتأكد من دقة التوقعات .

ويمتد تنفيذ هذه الخطة عادة إلى عشر سنوات ، وقد يصل إلى خمسة عشر عاما أو عشرين ويطلق عليها الخطة العشرية ، مثل الخطة العشرية المصرية بين أعوام ١٩٦٠ - ١٩٧٠ وتعتمد الإدارة اليابانية كثيرا على التخطيط طويل الأجل .

٢ - الخطة متوسطة الأجل

. وهى التى يتراوح مداها الزمنى فى العادة ما بين ثلاث سنوات وسبع سنوات ، وفى الغالب أن هذه الخطة تكون مرحلة زمنية لتنفيذ الخطة طويلة الأجل ، أى أنها تتبثق عنها وتنفذ أهدافها .

٣ - الخطة قصيرة المدى

هى التى يتم وضعها لفترة زمنية تتراوح بين عام وثلاثة أعوام بحيث تراجع وتعديل كل ثلاثة أشهر فى العام الأول لها ولمرة على الأقل ، وكل ستة أشهر فى السنتين الثانية والثالثة ، ومن أمثلتها الشهيرة ، خطة الموازنة العامة للدولة . وتعد هذه الخطة أكثر أنواع الخطط استجابة لمقتضيات

التمبة وتجاوبا مع التطور السريع في الدول النامية^(١) ، وهي أيضا الخطّة التي اتبعتها كثيرا من دول الغرب .

ونحن نرى أن أفضل أنواع الخطّة من حيث مداها الزمّني ، هو الخطّة متوسطة المدى ، فهي أقرب إلى تحقيق معنى الإستعداد للمستقبل كعنصر للتخطيط ، كما أنها للفترة الزمنية التي حددها أول من ربط الخطّة بفترة زمنية وهو سيدنا يوسف عليه السلام في قوله : " تررعون سبع سنين دلياً " .

ومن جهة أخرى ، فإن التخطيط طويل الأجل أثبت الواقع إخفاقه في الدول الإستراكية بعد أقول نجم الماركسية التي ذهبت غير مأسوف عليها في كثير من الدول .

ونظرا لطول الفترة فإن هذا التخطيط كما يقول بعض الفقه^(٢) " يكون مجرد آمال وأهداف سياسية يراد تحقيقها مستقبلا وليس تخطيطا علميا حديثا ويدّى أن يظل حبرا على ورق " .

ومن ناحية ثالثة ، فإن مدة الخطّة الطويلة تتضمن تغييرا لكثير من القيادات التي أسهمت في وضع الخطّة أو تنفيذها ، بحيث نجد في انتهاء الفترة منفذين خلاف أولئك الذي بدأوا تنفيذ الخطّة ، ومعروف أن المسؤولية في هذه الحالة ستكون شائعة بين المستقمن والمستأخرين ، وغالبا ما يتبرأ الذين اتبعوا من الذين اتبعوا ، ويثور الخلاف ويتقطع بهم الأسباب في شأن المسؤولية عن إخفاق الخطّة وعدم تحقيق هدفها .

(١) د. مصطفى محمود عفيفي : مبادئ وأصول علم الإدارة العامة ، المرجع السابق ص ٢٠٣ .

(٢) د. محدي مدحت النهرى : مبادئ الإدارة العامة ، مكتبة أم القرى ، المنصورة ١٩٩٥ .

المطلب الثالث

معوقات التخطيط

رغم ما للتخطيط من فوائد هامة ومزايا عديدة تبرزها أهميته ، إلا أنه لا يخلو من النقائص والمعوقات التي تعترض طريق تحقيق هذه الفوائد .

ونلفت النظر بداية إلى أن معوقات التخطيط هي الوجه الآخر لأسس نجاحه ، بمعنى أن نجاح التخطيط يتوقف على تقادى هذه المعوقات أو القضاء عليها . فإذا كان عدم دقة الخطة أحد معوقات التخطيط ، فإن الوجه الآخر لها وهو استبعاد لفظ " عدم " الذي يدل على المعوق ، يعتبر أحد عوامل نجاح التخطيط فنقول : إن دقة الخطة ، عامل أساسي لنجاح التخطيط.

وسنعرض لهذه المعوقات حتى يمكن معالجتها أو أخذها في الحسبان وتتلخص فيما يلي :

١ - عدم مرونة الخطة

ينبغي أن تتصف الخطة بالمرونة المناسبة طالما أنها عرضة للتغيير والتطور ، وعندما تزيد المدة التي تغطيها الخطة لابد وأن تزيد مرونة تلك الخطة لكي يسهل تطويرها مع التغيرات المنتظر حدوثها .

وتتطلب مرونة الخطة أيضا وجود خطط بديلة ، فالخطة التي توضع في زمن السلم ، يمكن وضع خطة بديلة لها ، تأخذ في الحسبان الإجابة على السؤال التالي : كيف تنفذ الخطة إذا قامت حالة حرب ؟ ولهذا لابد من وضع خطة أصلية وخطة بديلة وهذا وجه آخر للمرونة ، أما الحطط الحامدة التي لا تقبل تغييرا أو تعديلا فهي أحد معوقات التخطيط .

٢ - عدم دقة الخطة

مع تنوع أسباب عدم دقة الخطة إلا أن أهمها ما يتعلق بالتنبؤ الذي نعتمد

على تقديرات غير دقيقة وافتراسات تبتعد كثيرا عن الواقع .

والواقع أن التنبؤ الذي يعتمد على تقديرات دقيقة أمر بالغ الصعوبة ويرجع ذلك إلى عاملين :

١ - قصور الوسائل التي تمد المخططين بالمعلومات الدقيقة .

٢ - عدم حداثة البيانات والإحصاءات التي تقدمها أجهزة الإحصاء للقائمين بالتخطيط ، فلا شك أن البيانات القديمة لاتصلح لاستشراف المستقبل عند وضع الخطة ، وبالتالي تكون عديمة الفائدة وتعرض الخطة لكثير من المخاطر^(١).

٣ - الحواجز السيكولوجية لدى المديرين والمنفذين

لقد أصاب كثيرا وليم رويس في مقولته : " إن الخطة مهما كانت جيدة فانها لاتستطيع أن تعوض عجز الإدارة الضعيفة ، في حين أن الإدارة الجيدة يمكنها أن تعوض عجز الخطة الضعيفة " ومن هذه العبارة يظهر أثر القيود السيكولوجية على الخطة سلبا وإيجابا حسب الدراية أو الخبرة بالتخطيط المفترض توافرها لدى القائمين على التخطيط .

وغالبا ماتكون تصرفات القائمين بالتخطيط متأثرة كثيرا بالبيئة أو العرف السائد في المجتمع ويسيطر على تفكيرهم ، أو بترك انطباعات في نفوسهم تلقى بظلالها على التخطيط . ومن أمثلتها عدم اقتناع المديرين بالتخطيط واعتباره مضيعة للوقت والجهد والمال . وأن التخطيط يتعلق بالغيب ، ولا يعلم الغيب إلا الله ، وماتدرى نفس ماذا تكسب غدا ، فضلا عما درج عليه المخططون من أسلوب عمل لفترة طويلة من الزمن ، إذ يفضلون ما اعتادوا عليه لأنه أصبح جزءا من كيانهم وتطبيقا للقاعدة الدارجة لدى العوام ما يعرفونه أفضل مما لا يعرفونه .

(١) :- مزى طه الشاعر : مبادئ الإدارة العامة ١٩٩٢ ص ١٣٧ .

٤ - القيود الإجرائية

وترتبط إلى حد كبير بالحواجز السيكولوجية ، فمن الطبيعي أن عدم الإقتناع بجذوى التخطيط لدى القائمين عليه ، أو بعدم سلامة الخطة الموضوعية والذي يعبر عنه بشعور الإحباط والتثبيط لدى المديرين والمنفذين ، سيؤدى إلى عرقلة تنفيذ الخطة من خلال تعقيد الإجراءات والسياسات اللازمة للتنفيذ استنادا إلى عدم قناعتهم بالتخطيط . ومن ناحية أخرى قد ترجع القيود الإجرائية إلى استفادة معارضى التخطيط من عشوائية الإدارة وإدراكهم أن التخطيط سوف يكشف عن كثير من المخبوء الذى لا يريدون له ظهورا ، فيكثرون من الخطوات الروتينية والإجراءات الإدارية فى التخطيط والتنفيذ . ومن هنا تلعب معارضة جماعة أصحاب المصالح أو شلل المنتفعين دورا كبيرا فى رسم هذه القيود حتى لاتمس مكاسبها الخاصة ومصالحها الراضية .

٥ - العجز الفنى والنقص المالى

من أهم العقبات التى تواجه عملية التخطيط ، ولاسيما فى الدول النامية الإفتقار إلى المهارات الفنية وأسس التقدم التكنولوجى . وقد لعب الإستعمار دورا أساسيا فى هذا الإفتقار والعجز الذى تعانيه تلك الدول ، وقد كان ذلك عن عمد منه ، فقد تركزت جهود الإستعمار لتعويق التعليم الفنى والعلمى وتثبيت التعليم الأدبى والعلوم الإنسانية ، وعمل من جهة أخرى على إشاعة شعور عدائى تجاه العمل اليدوى واحتقاره .

وقد تنبّهت اليابان لهذه الحقيقة ، فعمدت إلى جعل تعليمها عصريا وعكف أبناؤها على دراسة العلم ، وتفوقت فى الفنون الصناعية واهتمت بالمبتكرين وأجزلت لهم العطاء ، بعكس الدول النامية التى لازالت تسير على مارسمه لها الاستعمار من أفكار ، حيث يكثر الإهتمام بمؤلفى ومقدمى الأغاني والتى يعد سماعها للجمهور بمثابة أمانى ، وتركيز الضوء على نجوم الكرة و " العوالم " ومؤلفى المسلسلات والقصائد ومخرجى الأفلام ومقدمى البرامج ، فهم نجوم المجتمع الذين تسلط عليهم الأضواء علاوة على

ما يستفيدون به من علاج على نفقة الدولة رغم إغراق العطاء عليهم وتمتعهم بالحظوة والنقوذ .

وإذا استعرت الدول النامية على هذه الحالة ، فإن الهوة التي تفصل بينها وبين الدول المتقدمة ستزداد عمقا يوما بعد يوم بشكل يجعل الدول المتخلفة أكثر تخلفا واعتمادا من ذي قبل على الدول المتقدمة في كل صغيرة وكبيرة من الضروريات الهامة في الحياة .

أما النقص المالي ، فيشكل في الدول النامية عبء رئيسية للتخطيط ، إذ لا يمكنها أن تعتمد على مواردها الذاتية الهزيلة ، فتلجأ إلى الإقتراض الأجنبي ، وقد لاتصدق معها الدول الأجنبية في ذلك ، وإن صدقت فإن المخاوف كثيرة من الدعم الأجنبي ، أبرزها في نظري ، احتمال المساس بسيادة الدول النامية واتخاذها ذريعة للسيطرة السياسية والإقتصادية عليها بشكل يفقدها سيادتها القومية ، وهو ما يؤكد التاريخ ، فالقرصن التي عهدها اسماعيل خديوي مصر ، انتهت باحتلال الإنجليز لمصر

البحث الثالث

التخطيط في الإدارة الإسلامية .

إن جوهر الرسالات الدينية لا يتصلح مع حقائق الحياة ، وقد جاء الإسلام لتحقيق مصالح الناس ، وطلب من ولاة الأمور تغيير أمور الرعية أمثالا لقول الرسول صلى الله عليه وسلم " كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته ، الإمام راع ومسئول عن رعيته " .

ومن متطلبات رعية الإمام لرعيته ، الاستعداد في الحاضر لما يولجها في المستقبل وذلك لا يكون إلا بالتخطيط ، فهل يقر الإسلام التخطيط ؟

دد يظن البعض أن الإسلام يرفض التخطيط على أساس أنه يستكناه

للغيب ولا يعلم الغيب إلا الله " عالم الغيب والشهادة وهو الحكيم الخبير ، وفي آية أخرى " عالم الغيب فلا يظهر على غيبه أحدا إلا من ارتضى من رسول فإنه يسلك من بين يديه ومن خلفه رصدا " (١)

وقد يكون مرد الرفض إلى أن التخطيط يعنى التنبؤ بالمستقبل ، وفي القرآن الكريم يقول الله تعالى : " ولتكرى نفس ماذا تكسب غدا " (٢) وأن ماجاء فى الكتاب والسنة يكفى لتوجيه كل شئ فلا حاجة إلى تخطيط أو تنظيم أو غيره .

والحق أقول : إن هذه الرؤية قاصرة وبعيدة عن جوهر العقيدة الإسلامية على حسب ما سنرى عند الحديث عن مشروعية التخطيط .

ذلك أن المستقبل الذى تدور حوله عناصر التخطيط (التنبؤ بالمستقبل والإستعداد له) جزء من الغيب نعم ، ولكن الغيب ليس مقصورا على المستقبل فقط ، بل قد يراد به الماضى السحيق ، كما فى شأن حديث القرآن عن سيدنا نوح وماكان من دعوته على قومه " رب لا تنر على الأرض من الكافرين ديارا " (٣) إذ يقول المولى عز وجل مخاطبا رسوله محمدا صلى الله عليه وسلم " تلك من أنباء الغيب نوحيها إليك ، ماكنت تعلمها أنت ولا قومك من قبل هذا فاصبر إن العاقبة للمتقين " (٤).

وقد يراد بالغيب أيضا ، الحاضر المجهول كما فى قوله عز وجل بشأن سيدنا سليمان عليه السلام " فلما قضينا عليه الموت ماثلهم على موته إلا دابة الأرض تأكل منسأته ، فلما خرت تنبئت الجن أن لو كانوا يعلمون الغيب لغلغولوا فى العذاب المهين " (٥) والغيب الذى جهلونه هو موت سليمان الذى

(١) سورة الجن آية ٢٦، ٢٧.

(٢) سورة لقمان آية ٣٤.

(٣) سورة نوح آية ٢٦.

(٤) سورة هود آية ٩.

(٥) سورة سبأ آية ١٤.

كان حادثاً أمامهم .

ومن هنا يبين الفرق بين التنبؤ بالغيب الذى يقوم على التكهن والحدس والتخمين وهو منهى عنه ، وبين التخطيط الذى يعنى الإستعداد للمستقبل ببناء على اعتبارات موضوعية ومراعاة الأرقام والبيانات التى تقدمها أجهزة الإحصاء ، أى إعداد العدة ، وهذا مطلب شرعى حسبما نبينه فيما يلى :

مشروعية التخطيط فى الإدارة الإسلامية

لقد أصبح التخطيط أمراً مشروعاً فى الإدارة الإسلامية على أساس أنه يقدم صورة أوضح وأشمل للمستقبل ، مما يدفع الإنسان إلى تكريس جهوده لتحقيق الأهداف المرسومة . وبدون التخطيط قد يعمل المرء أعمالاً يراها جيدة ولكنها فى الحقيقة لاتوصل إلى الهدف المرسوم لأنها لم تقم على الدراسة والبحث العلمى ^(١).

ومن ثم فإن محاولة افتراض وتقدير ماسيحدث فى المستقبل ، أمر مباح فى الإسلام مالم يصطدم بحكم شرعى خاص ، ومادامت المحاولة تستهدف تحقيق خير الإنسان ودفع الشر عنه مصداقاً لقوله تعالى : " قل لا أملك لنفسى نفعا ولا ضراً إلا ما شاء الله ولو كنت أعلم الغيب لاستكثرت من الخير وما مسنى السوء إن أنا إلا نذير وبشير لقوم يؤمنون " ^(٢).

ومعنى ذلك أن معرفة المستقبل ، تمكن من الإستكثار من الخير وتجنب السوء . ولما كان الإمام مأموراً بدفع المفسد وجلب المصالح للرعية ، فإن وسيلته إلى ذلك معرفة المستقبل (التخطيط) ، فالإعداد والتخطيط واجب إسلامى على كل إدارى مسلم ، كل فى مجال تخصصه .

وقد ذهب البعض ^(٣) إلى أبعد من ذلك واعتبر التخطيط فريضة إيمانية،

(١) أستاذنا الدكتور ماجد الحلو : علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية . سالف الإشراف ص ٣٠٥ .

(٢) سورة الأعراف : آية ١٨٨ .

(٣) حسن فتح الباب : على طريق نهجورة ، سلسلة البحوث الإسلامية ، السنة الثالثة . =

إنطلاقاً من أن التفكير عماد التخطيط ، والفكر مصدر المعرفة ، والمعرفة أساس السلوك السوى فى علاقة الإنسان بالخالق والمخلوق ، وسوف نسوق فيما يلى الأدلة على شرعية التخطيط من القرآن والسنة :

أولاً : من القرآن الكريم (التخطيط تكليف للإنسان)

ورد فى القرآن الكريم العديد من الآيات التى تشير إلى ذلك ، نذكر منها ما يلى :

١ - " وأعدوا لهم ما استطعتم من قوة ومن رباط الخيل " (١).

ففى هذه الآية دعوة للإدارة الإسلامية وخاصة العسكرية ، إلى العمل والتخطيط والإستعداد بالقوة لمواجهة أمر مستقبلى قد يحدث لدار الإسلام وأمنه ، وبإجمال تمثل هذه الآية أساساً لنظرية " الردع الإسلامى "

٢ - " وابتغ فيما آتاك الله الدار الآخرة ، ولا تنس نصيبك من الدنيا " (٢).

ففى هذه الآية توجيه رحمانى للتخطيط فى حال الحياة الدنيا ليواجه الإنسان به مصير الآخرة .

٣ - فى تأويل سيدنا يوسف عليه السلام لرؤيا الملك ، " قال تررعون سبع سنين دأباً فما حصدتم فذروه فى سنبله إلا قليلاً مما تأكلون ثم يأتى من بعد ذلك سبع شداد يأكلن ما قدمت لهن إلا قليلاً مما تحصنون . ثم يأتى من بعد ذلك عام فيه يغاث الناس وفيه يعصرون " (٣) ففى هذه الآيات توجيه للإدارى الذى يخطط لحماية الوطن بالتنبؤ لما قد يحدث ، والعمل على تفادى وقوع الأخطار فى المستقبل والأزمات والنكبات التى قد تحدث بالأمة الإسلامية .

== أعدد الثامن والعشرون ص ١٠٥

(١) سورة الأنفال آية ٦٠ .

(٢) سورة القصص : آية ٧٧ .

(٣) سورة يوسف : آيات ٤٧ ، ٤٨ ، ٤٩ .

ثانيا : من السنة النبوية (التخطيط عماد النهضة) .

وتشير إلى هذا المعنى كثير من الأحاديث النبوية منها :

١ - قوله صلى الله عليه وسلم : " اعمل لدنياك كأنك تعيش أبدا واعمل

لآخرتك كأنك تموت غدا " وهو ما يتوافق معه التخطيط تماما من

حيث مفهومه باعتباره تفكيرا فى المستقبل واستعدادا لمواجهة .

٢ - قول الرسول صلى الله عليه وسلم لأبى بكر الصديق : " لئن تدع

أبناءك أغنياء خير من أن تدعهم فقراء يتكفون الناس " .

فالرسول صلى الله عليه وسلم وجه أبا بكر حين أتى بكل ماله لتجهيز

جيش المسلمين بأن يدخر لأولاده حتى لا يصيبهم سوء ، فيسالون الناس

بسبب عدم الإحتياط والتخطيط .

٣ - حديث الرسول صلى الله عليه وسلم للأعرابى " إعقلها وتوكل " عندما

ترك الأعرابى ناقته عند باب المسجد دون أن يعقلها ، فلما هربت

وأخبر الرسول بذلك قال له : " كان عليك أن تتوكل على الله وتعقل

الناقة " . ففى قوله صلى الله عليه وسلم : (اعقلها وتوكل) توجيه

للإدارى المسلم بأن يربط التوكل على الله ، بالإحتياط والتخطيط الذى

لا يتناقى مع التوكل ولا مع مراد أمر الله . وما أحوجنا إلى تدبر هذا

القول فيما استجد فى حياتنا ، فلا يصح أن يترك شخص سيارته

وبداخلها مفاتيحها حتى لا يلقي مالقيه الأعرابى أو يترك منزله مفتوحا

وما إلى ذلك من أمور يلزم لها التخطيط فى الحياة الإدارية للمسلم .

٤ - قال صلى الله عليه وسلم : " إذا قامت الساعى وفى يد أحدكم فسيلة (

بنت النخلة) فاستطاع ألا يقوم حتى يغرسها ، فليغرسها فله بذلك أجر

" ويستفاد من ذلك أن التخطيط للعمل واجب على المسلم ، بدورف

النظر عما إذا كانت الثمرة تعود عليه شخصا أم لا ، فهو يودى العمل

ولا ينتظر منفعة الخاصة ، وليس ثمة دعوة لانتاج التخطيط أبلغ من

مثل هذه الدعوة .

مفهوم التخطيط في الإدارة الإسلامية

ذكر الدكتور فرناس عبدالباسط البنا تعريفاً للتخطيط الإسلامي مفاده أنه أسلوب عمل جماعي يأخذ بالأسباب لمواجهة التوقعات المستقبلية ويعتمد على منهج فكري عقدي يؤمن بالقدر ويتوكل على الله ويسعى لتحقيق هدف شرعي هو عبادة الله وتعمير الكون^(١).

ويعرفه البعض الآخر بأنه " الإستعداد في الحاضر لما يواجهه الإنسان في عمله أو حياته في المستقبل^(٢) .

أسس التخطيط في الإدارة الإسلامية

يمكن استخلاص أسس التخطيط من التعريفين السابقين للتخطيط والذين سكرناهما دون أن نتعرض لمحاولة إثارة مدى إحاطة التعريف بكر ما يتعلق بالتخطيط حتى يكون جامعاً مانعاً ، وبعيد عن الخوض في بيان ذلك ، عرض لأسس التخطيط وهي :

١ - تحديد الأهداف

يدعو الإسلام الإنسان إلى الإعداد لمواجهة الأمور المستقبلية ، ويهتم كثيراً بالهدف الذي يعمل الإنسان على تحقيقه ، فالأعمال بالنيات وكل امرئ مائى وليس في الإسلام عمل دون هدف ، وتدور الأهداف حول خيرى دنيا والآخرة ، ففي الدنيا نجد الهدف الرئيسى هو عمارة الكون ، فالله سبحانه وتعالى جعل عمارة الأرض عبادة ، وذلك مايشير إليه قوله تعالى : " هو أنشأكم من الأرض واستعمركم فيها^(٣) وهذا ما يتضمنه التخطيط بالمعنى

(١) د. فرناس عبدالباسط البنا : التخطيط ، دراسة في مجال الإدارة الإسلامية وعلم الإدارة العامة ، الطبعة الأولى ١٩٨٥ ص ٨٥.

(٢) د. عبدالرحمن بن ابراهيم الضحيان : الإدارة والحكم في الإسلام . ١٤١١ - ١٩٩١ ص ٦٩.

(٣) سورة هود آية ٦١.

الواسع لمفهوم التعمير ، سواء كان ذلك بالمباني أو بشق الترع والأنهار أو باستصلاح الأراضي للزراعة وما إلى ذلك .

ويتضح من هذا أن المنهج الإيماني مترابط ، يبدأ من الاختيار للإيمان ويقود إلى أفعال متآزرة تتساند كلها لتقيم عمارة الكون ، سيما وقد مكن الله البشر من الأرض ، حيث يقول سبحانه وتعالى : " ولقد مكناكم في الأرض وجعلنا لكم فيها معاش " ^(١) ولاشك أن عمارة الأرض وتعميرها لا يكون عشوائيا ، بل توجد قواعد ومعايير يجب أن تراعى في ذلك وهو ما يقدمه التخطيط .

وفيما يتعلق بالآخرة ، نجد أن كل أعمال المسلم في الدنيا يجب أن تستهدف حسن لقاء الله في الآخرة ، مصداقا لقوله تعالى : " ومن أراد الآخرة وسعى لها سعيها وهو مؤمن فأولئك كان سعيهم مشكورا " ^(٢).

ويطلب الله عز وجل من المؤمن أن يستعد للآخرة (الاستعداد للمستقبل، بالتقوى فيقول : " وتزودوا فإن خير الزاد التقوى " ^(٣)).

وفي آية أخرى تجمع بين خيري الدنيا والآخرة ، يصف الله عز وجل أتباع الرسول صلى الله عليه وسلم بقوله " تراهم ركعا سجدا يبتغون فضلا من الله ورضوانا وينصرون الله ورسوله أولئك هم الصادقون " ^(٤).

ومما سبق يتضح لنا عمومية الأهداف في التخطيط الإسلامي ، بعكس التخطيط الذي لا يمتدئ بمبادئ الإسلام ، حيث يجعل ذلك الأخير ، إشباع حاجات الجمهور هدفا نهائيا . أما الإسلام فيجعلها وسيلة لتحقيق خيري الدنيا والآخرة .

(١) سورة الأعراف آية ١٠

(٢) سورة الإسراء آية ١٩ .

(٣) سورة البقرة آية ١٩٧ .

(٤) سورة النحر آية ٨

رسم السياسة العامة من وضع الله والتفويض يقوم به البشر

ليس ثمة خلاف بين التخطيط في الإدارة الإسلامية وبين غيره في عناصر الإعداد و تنفيذ وحجم الخطة ، ويتسع ليشمل كل أنواع التخطيط الإقتصادي والعسكري والسياسي والديني والاجتماعي والثقافي ، ولكنه يتميز عن غيره بأن السياسات العامة والمبادئ والأسس التي يقوم عليها في الدولة المسلمة هي من وضع الله سبحانه وتعالى ، إذ بلغ الله عز وجل هذه السياسة في كتابه الكريم وأنزلها على الرسول ليقوم بالتنفيذ المرحلي^(١) ، اعتماداً على المرونة بحيث يتناسب التنفيذ مع الظروف المعينة ، تبعاً لما يقرره الرسول صلى الله عليه وسلم ومستشاروه . أي أن خطة التنفيذ تتسم بالمرونة بحسب مقتضيات الحال ، وإذا كان هذا هو الشأن بالنسبة للرسول صلى الله عليه وسلم فإن أتباعه ملزمون بذلك من باب أولى .

شورية الخطة

ليست الخطة في الإسلام حكراً على أحد أو ينفرد بها من يضع مراحل التنفيذ ، بل يقوم التخطيط في الإسلام على مبدأ الدراسة والتشاور مع أهل الرأي وأصحاب الخبرة في المنظمة العامة ، مصداقاً لقوله تعالى : " فاسألوا أهل الذكر إن كنتم لاتعلمون " . وكان الرسول صلى الله عليه وسلم القدوة للإداريين في ذلك ، فقد روى عن أبي هريرة رضي الله عنه قوله : " مارأيت أحداً أكثر مشورة لأصحابه من رسول الله صلى الله عليه وسلم " ، وتدل الشورى على أن المسلمين يخططون لكل أمر ويدبرونه ويتشاورون

(١) وهذا ماكان من الرسول صلى الله عليه وسلم في صلح الحديبية فعندما اعترض عمر بن الخطاب على هذا الصلح وقال لرسول الله : أولسنا بالمسلمين وهم بالمشركين ؟ وعندما أجاب الرسول ببلى قال : فعلام نعطي الدنيا في ديننا ؟ رد عليه الرسول صلى الله عليه وسلم وقال له : أنا عبدالله ورسوله ، لن أخالف أمره ولن يضيعني . انظر في ذلك سيرة ابن هشام ، الجزء الثالث ص ٧٨٢ .

توجيه للمسلمين إلى الإهتمام بعلم الإحصاء وتسجيل الأرقام العددية وهذه وتلك لازمة للتخطيط .

وأخيرا وليس آخرا نذكر بأن المقام يضيق عن الإطالة في الكلام عن نماذج التخطيط التي عرفتھا الإدارة الإسلامية ، وماكان من شأن سيدنا يوسف عليه السلام ، والذي وضع خطة قومية شاملة للإصلاح الاقتصادي في مصر ، أو التخطيط الإداري المنظم الذي باشره الرسول صلى الله عليه وسلم في شأن الهجرة التي تمت على أساس من التخطيط ، وما يتطلبه من تدبير وإحكام وبعد نظر ، فقد حدد الرسول الكريم هدفه من الهجرة وكان الأسلوب الذي اتبعه مؤديا للهدف ، إذ أعد الإمكانيات البشرية والمادية المناسبة للظروف ، واستعد للمخاطر المحتملة بخطة بديلة ، ثم نفذها بأسلوب واقعي شديد فنجحت خطته وأدرك غايته ^(١) . وبقيت حادثة الهجرة خير شاهد للرسول صلى الله عليه وسلم بحسن التقدير ودقة التخطيط الذي يحقق هدف الخطة المرسومة ، وتتابع التخطيط بعد ذلك في دعوة الرسول إلى الله في البلدان المجاورة للمدينة ، وكذلك في إقامة الدولة الإسلامية .

وتبقى لنا كلمة نقول فيها : لاجرم أن يعد العلم أساسا للمجتمع الإسلامي، ولما كان العلم والتخطيط صنوين لاينفكان ، فإن التخطيط بدوره يكون أساسا للمجتمع الإسلامي . والإسلام دين دولة ، مصحف وسيف ، فكر وعقيدة فليتخذ المسلمون من الفكر عماد نهضتهم ، والتخطيط يقوم على الفكر فيكون أساسا لنهضة المسلمين .

(١) حسن فتح الباب : على طريق الهجرة ، السابق ص ٦٩ .

الفصل الثانى

التنظيم ORGANIZATION

التنظيم والتخطيط صنوان

لاجرم أن يعد التنظيم صنو التخطيط . فهما صنوان للعملية الإدارية ، فالقائد الإدارى حين ينتهى من تحديد سياساته الإدارية وتحديد أهداف برنامجه وإعداد الخطة التى توصله إلى هذه الأهداف ، يلزمه بعد ذلك أداة رئيسية تكمل هذه العمليات السابقة وتكمن هذه الأداة فى التنظيم .

فالتنظيم يشكل المرحلة الثانية من مراحل العملية الإدارية ، حيث يتضمن توزيع السلطات وتحديد المسئوليات والأفراد المناسبين لتحملها وتحقيق أهدافها . وهو وإن كان يلى التخطيط من الناحية الأكاديمية ، إلا أنه فى الواقع يتداخل معه ومع بقية العناصر الأخرى بحيث يمكن القول بأن التخطيط والتنظيم أمران متشابكان ويكمل كل منهما الآخر . فالتخطيط لا يحقق أهدافه دون تنظيم سليم للجهاز الإدارى المعنى بتنفيذ الخطة ، وعلى قدر ما يتصف به التنظيم من الدقة والإحكام يكون نصيب الخطة من النجاح أو الإخفاق . وفى حالة الإخفاق تظهر فاعلية التنظيم فى تحديد مسئولية الإنحراف عن الخطة الموضوعية وأوجه القصور التى شابت التنفيذ والمسئول عن كل ذلك .

ومعنى هذا أن التنظيم يلعب دورا هاما فى عملية التخطيط ، وإدراكا لهذا الدور يتعرض بعض الفقه له بالدراسة قبل الحديث عن التخطيط . ومن جانبنا قلنا سابقا : إن التخطيط عملية ذهنية تسبق فى التسابع الزمنى مرحلة التنظيم ، ولاغناء لكل منهما عن الأخرى بل إن الأخيرة تعد بمثابة روح الإدارة ، لأنه إذا كان علم الإدارة يهدف إلى تنسيق الجهود البشرية وحسن أدائها لأعمالها ، فإن التنظيم يعتبر الأداة الأساسية لتحقيق هذا الهدف النبيل . فليس بكاف أن ترسم السياسة العامة بإتقان ، وإنما يجب أن ينهض بتنفيذها

نقطة أو جانب في التعريف الأصلي دون أن تغير من جوهره ، وإنما تفسر الفكرة الرئيسية التي يرمى إليها .

في الفقه الغربي تكررت تعريفات كثيرة ليس بالوسع حصرها وإنما نجتزئ فكرة الإحاطة بها من خلال أهم تعريف للتنظيم .

فالاستاذ مارشال ديموك يعرفه بأنه " التجميع المنطقي للأجزاء المترابطة لتكوين كل موحد تمارس من خلاله السلطة والتنسيق والرقابة لتحقيق غاية محددة ^(١) .

أما الفقه العربي فقد كان ميالا إلى الكثرة والتعدد في التعاريف على نسق منوال الفقه الغربي ، ونجد هنا اختلاف الرؤى والزوايا عند فقه القانون العام ولدى كتاب إدارة الأعمال .

ومن بين تعريفات القانون العام نختار تعريف التنظيم بأنه " تحديد وتنسيق الجهود البشرية لتحقيق الأهداف المقررة وتنفيذ السياسات العامة المرسومة بكفاءة وبأقل تكلفة ممكنة وفي أسرع وقت ممكن ^(٢) .

وفي ميدان إدارة الأعمال ، نختار التعريف الذي يقرر أن التنظيم هو : " تنسيق الجهود المادية والبشرية في أي منظمة لبلوغ الأهداف المشتركة بأحسن كفاية ممكنة وبأعلى درجة من الفاعلية " ^(٣) .

أما التعريفات الإضافية للتنظيم فنذكر منها مايلي :

عرف شستر برنارد التنظيم بأنه " نظام لأنشطة منسقة إراديا

(١) مارشال ادوارد ديموك ، جلاديز أوجدن ديموك ، لويس وكوبنج ، الإدارة العامة ص ١٥٣ .

(٢) د. أنور رسلان : الإدارة العامة ، السابق ص ١٠٦ .

(٣) د. محمد عثمان اسماعيل حميد : الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ، مطبعة جامعة القاهرة ١٩٩٢ ص ٩٧ .

لشخصين ^(١) أو أكثر " ويركز هذا التعريف على الإرادة والاختيار كنقطة هامة في التنظيم ، بالإضافة إلى عملية التنسيق ودورها بين الجهود المتعددة.

ثانيا : أهمية التنظيم

يلعب التنظيم دورا هاما في نجاح المنظمة الإدارية في تحقيق أهدافها ، باعتباره البناء الذي يقدم العمل الإداري من خلاله ، فالتنظيم ليس هدفا في ذاته وإنما هو وسيلة لتحقيق غاية ، بمعنى أنه أداة لتحقيق هدف الإدارة العامة وحمل وظائفها إلى الواقع العملي .

وتزداد أهمية التنظيم في العصر الحديث عن العصور القديمة وفي الدول المتقدمة عنها في الدول لمتخلفة ، فتعقيدات الحياة والأنشطة والأنظمة وكبر وضخامة حجم المنظمات والأجهزة في العصر الحديث وفي الدول المتقدمة بالذات ، تحتاج إلى عملية تنظيم دقيقة من أجل تحقيق أهداف المنظمات الإدارية .

وتتصاعد أهمية التنظيم كلما تصاعد عدد الإدارات والعاملين فيها ، وكلما زادت نوعيات وتعقيدات الأنشطة التي تؤدي لتحقيق الهدف ^(٢).

وبفضل التنظيم الدقيق ظهرت في الماضي الحضارة الفرعونية القديمة وغيرها من الحضارات ، واستفاد منه نابليون كثيرا للحفاظ على كيان الدولة الفرنسية وتثبيت دعائم نهضتها رغم براكين وزلازل السياسة التي تفجرت مع قيام الثورة الفرنسية ^(٣).

وتفرض أمور الحياة اليومية أهمية التنظيم في مستويات عديدة ، فمن

(١) د. عباس عبدالباسط البنا : التنظيم بين الإدارة الإسلامية والإدارة العامة ، الطبعة الأولى ١٩٨٥ ص ١٣ .

(٢) د. حورحى شفيق ساري : أصول ومبادئ الإدارة العامة ص ٢٩ .

(٣) د. صلاح الدين فوزي : الإدارة العامة بين عالم متغير ومتطلبات التحديث ص ٥٠ .

السمات البارزة لمجتمع اليوم أنه مجتمع التنظيم ، إذ يتكون من مجموعات كبيرة من المنظمات ابتداء من الدولة ثم الوزارة فالمحافظة فالمصلحة فالشركة حتى الأسرة التي تعد خلية المجتمع الأولى .

والفرد في حياته اليومية ينتمى إلى منظمة أو أكثر من تلك المنظمات ، فعندما يباشر عمله يكون عضواً في منظمة العمل ، وفي وقت فراغه يذهب إلى النادي وفوق كل ذلك فهو عضو في أسرته التي تعتبر في حقيقتها منظمة من طابع خاص .

ويهتم علماء الإدارة العامة بالجوانب الخاصة بعملية التنظيم الإدارى من حيث تقسيم المنظمة إلى عدد محدد من الإدارات الرئيسية ، وبعد ذلك تقسم كل إدارة رئيسية إلى عدد من الأقسام الفرعية ، بحيث تضطلع كل إدارة بمهام جانب معين من وظائف المنظمة توزعه على ما يتبعها من أقسام ، ويتولى كل قسم عمل محدد أو مجموعة أعمال متناسقة .

وفي النهاية يتحمل تلك المسئوليات الموظفين الذين يعملون بالإدارات والأقسام ، كل بحسب تخصصه والمرتبين تصاعدياً في شكل سلم إدارى يتفق مع هيكل المنظمة .

ومن مجموع ذلك ينشأ جهاز إدارى متكامل يسير في اتجاه واحد متناسق نحو بلوغ الأهداف التي من أجلها أنشئت المنظمة^(١).

ومن ثم يتضح لنا إلى أى مدى تبلغ أهمية التنظيم الإدارى السليم وأنه ليس عملية ثابتة أو فورية تتم في وقت معين بل هو عملية ديناميكية ترتبط بمجموعة عوامل مؤثرة وتخضع لعملية موازنة بينها لتحقيق أهداف المنظمة^(٢).

ويقدم التصور السلبي (غياب التنظيم) نموذجاً آخر لأهميته ، فماذا

(١) - د. أحمد حافظ نجم ، مبادئ الإدارة العامة ، مرجع سابق ص ٤٩ .

(٢) - د. فؤاد العطار ، مبادئ علم الإدارة العامة ، السابق ص ٥٢ .

يكون وضع المنظمة الإدارية في حالة عدم وجود التنظيم ؟

بالطبع تسود الفوضى والعشوائية وتتخبط الجهود وتضطرب الأجهزة ويضيع الوقت ويبذل الجهد بلا فائدة وينفق المال هباء منثورا وتتوارى الخطة وتضيع الأهداف^(١).

وبالبناء على ماتقدم من إبراك لأهمية التنظيم ومراعاته فإن ثمارا دانية تترتب على ذلك منها مايلي :

أ - خلق الجو الملائم للعمل ، واستقرار العاملين وحثهم على زيادة بذل المجهود لتحقيق هدفهم .

ب - يعمل على خلق روح التعاون والتضامن بين الأفراد لنيل أهدافهم .

ج - يساعد على الإستفادة من الأساليب المتطورة في أداء العمل بما يرفع من كفاءة الإدارة العامة في تقديم خدماتها للجمهور بشكل جيد وفعال^(٢)

د - يضمن أحسن استغلال للعنصر البشري في الإدارة عن طريق تحديد الاختصاص ووضع الشخص المناسب في المكان المناسب على أساس الكفاءة والخبرة .

ثالثا : مفهوم التنظيم في الإدارة الإسلامية

قد يقول البعض : إن المصطلحات السائدة في علم الإدارة لم يعرفها الفكر الإداري الإسلامي ؛ ولكن هذا القول فيه من القصور ما فيه ، إذ إنه لا يراعى القاعدة التي مفادها : (إن العبرة بالمقاصد والمعاني ، لا بالألفاظ والمباني) ، أي أن العبرة بما يتم في الواقع العملي أو الجانب التطبيقي . وفي تطبيقات المسلمين لمقاصد الإدارة جوانب مضيئة تصلح أن تكون اليوم أساسا لقيادة ركب الحضارة وعودة مجد الأمة الإسلامية الغارب ، هذه ناحية.

(١) د. جورجى شفيق سارى : أصول ومبادئ الإدارة العامة ، السابق ص ٣٠.

(٢) د. محمد عثمان اسماعيل حميد : الإدارة العامة ، السابق ص ٩٨ .

وأما الناحية الثانية التى نود إبرازها فهى ، أن الإسلام جاء بمبادئ عامة وقواعد كلية فى مجال الحكم والإدارة وترك التفاصيل للواقع العملى أو الجانب التطبيقى تبعاً لاختلاف الأحوال والزمان واختلاف الأمم والشعوب وفقاً لمنهجه السامى فى التشريع " وما جعل عليكم فى الدين من حرج ^(١) .

ويربط الإسلام فى منهجه بين صالح الفرد وصالح الجماعة ، فيُنظر إلى الفرد من جانب إنسانى وأنه ذات شخصية تتمتع بخصائص وقدرات استحققت التكريم " ولقد كرّمنا بنى آدم وحملناهم فى البر والبحر ورزقناهم من الطيبات وفضلناهم على كثير ممن خلقنا تفضيلاً ^(٢) .

وفى ذات الوقت يرتبط مع المجتمع لدفع المنكر " والمؤمنون والمؤمنات بعضهم أولياء بعض يأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر ^(٣) .

ومن ثم ينظر الإسلام إلى التنظيم الإدارى على أنه جزء من المجتمع الإسلامى ككل يتأثر به ^(٤) ويؤثر فيه ، وهو ما يستفاد من قول الرسول صلى الله عليه وسلم " مثل المؤمنين فى توادهم وتراحمهم وتعاطفهم كمثل الجسد الواحد إذا اشتكى منه عضو تداعى له سائر الأعضاء بالسهر والحمى " . وبالبناء على ما تقدم يمكننا أن نعرف التنظيم الإدارى وفقاً للمنهج الإسلامى بأنه " تضافر جهود المؤمنين المادية والبشرية لتنفيذ السياسة العامة للدولة الإسلامية ، المستمدة من كتاب الله وسنة رسوله صلى الله عليه وسلم تحقيقاً لثواب الدنيا وحسن ثواب الآخرة " .

ويبين من التعريف أن التنظيم يقوم على التعاون البناء فى القرآن الكريم

(١) سورة الحج آية ٧٨ .

(٢) سورة الإسراء آية ٧٠ .

(٣) سورة التوبة آية ٧١ .

(٤) د. رمضان محمد بطيخ ، أصول التنظيم الإدارى فى النظم الوصية والإسلامية ١٩٩٣ ص ٣٧ .

"وتعاونوا على البر والتقوى ولا تعاونوا على الإثم والعدوان" (١).

كما أنه بناء تنظيمي داخل الدولة الإسلامية ، يعتمد على ماورد في كتاب الله وسنة رسوله من مبادئ ، ويهدف إلى تحقيق مصلحة شرعية ويراعى العلاقات الإنسانية (٢).

وبصفة إجمالية فإن مفهوم التنظيم في الإدارة الإسلامية يتسم بالخصائص التالية :

١ - إنه جزء من نظام الحياة في الإسلام

فالإسلام له شموله الفكري والكلّي عن الحياة ، ومن هذه الفكرة الكلية تنطلق تنظيماته للشئون العامة للأمة الإسلامية .

ومن هنا فإن تطبيق النظام الإداري الإسلامي لا يصلح إلا في بيئة تضع الإسلام موضع التطبيق في شئون الإدارة والاقتصاد والحكم والقضاء ، فهذه المجالات تكمل بعضها البعض وتمهد السبيل لنجاح كل منها .

٢ - التنظيم الإداري إلهي المصدر ، بشري التطبيق

فالإدارة الإسلامية مرجعها ومصدرها هو المولى عز وجل ، سواء كانت مستقاة من الكتاب في صورة مبادئ عامة ، أو تطبيقات عملية لأحكامه في الأمور الحياتية .

ومن هنا نلفت النظر إلى أن الفقيه الإداري يكشف عما ورد من مبادئ في الفكر الإسلامي ولا ينشؤها ، وهو في هذا الكشف يبحث عن حكم الله تعالى في المسألة المطروحة حسب ظنه واعتقاده لا حسب الحقيقة والواقع ، إذ إن علمها عند الله . ومعنى ذلك أن التنظيم مرجعه الأساسي هو الله عز وجل ، أما عملية تطبيقه فهي مهمة المجتهدين الذين يوازنون بين هذه

(١) سورة المائدة آية ٢ .

(٢) ت. فرناس الب. . تنظيم . مرجع سابق ص ١٠٦ .

المبادئ وأحوال الجماعة على نحو يحقق صالحها .

ومن هنا قلنا : إنه بشرى التطبيق ، للأفراد في كل وقت وفي كل مصر ، أن ينشئوا من الأنظمة ما يتفق مع صالحهم .

٣ - تتسم قواعده بالمرونة

ويقصد بذلك مرونة للتطبيق مع ثبات المصدر ، وبذلك يكون التنظيم مراكبا لتطور الحضارة وهائيا لحاجات الجماعة . وفي التاريخ الإسلامي مما يثبت ذلك حديث استجاب التنظيم الإداري لرونة المدينة التي أسسها الرسول صلى الله عليه وسلم ، منذ المستجدات التي ظهرت كالأمر بتساع رقعة هذه الدولة في عهد عمر بن الخطاب ، الأمر الذي يعني أن الإسلام لا يفرض في التطبيق نظاما بعينه ، وإنما يقدم مبادئ عامة توائم ظروف وأحوال كل عصر في كل عصر^(١) .

المبحث الثاني

عناصر التنظيم الإداري وأنماطه

المطلب الأول

عناصر التنظيم الإداري

قلنا فيما سبق : إن التنظيم الإداري وسيلة لتجميع الجهود من أجل تحقيق الأهداف المقررة ، وينبغي إقامة أي تنظيم إداري سليم أن تتوافر له مجموعة من العناصر الأساسية لا يقوم بدونها ، وفي ذات الوقت يؤثر أي خلل فيها في قدرة التنظيم على تحقيق أهدافه .

(١) محمد محمد جاهين : التنظيمات الإدارية في الإسلام ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ١٩٨٤ ص ٥٥ ، ٥٦ .

وقد عنى كتاب الإدارة عناية بالغة بتحديد عناصر التنظيم الإدارى ، بيد أن كلا منهم تناول هذه العناصر من وجهة معينة ، فالبعض يجعل الفرد ووظيفته أول العناصر ثم تكوين الوحدات الإدارية ، والبعض الآخر يجعل تقسيم أوجه النشاط اللازمة لتنفيذ السياسة العامة وتقسيم أوجه النشاط إلى إدارات وأقسام هى عناصر التنظيم .

وأيا ماكان الأمر فإن غالبيتهم تذهب إلى أنه يجب توافر العناصر الآتية لكل تنظيم إدارى :

- تحديد الوظائف .

- تكوين 'الوحدات الإدارية' .

- تدرج السلطة الإدارية .

وسوف نتناول كل منها فى فرع مستقل على النحو التالى :

الفرع الأول

تحديد الوظائف

بادئ ذى بدء يلزم لأى تنظيم إدارى تكوين هيكله ، ويتكون هذا الهيكل من مجموعة الوظائف والموظفين الذين يشغلونها .

فالوظيفة وهى النواة الأولى فى التنظيم الإدارى ، عرفها خبراء ترتيب الوظائف بأنها " منصب مدنى أو عمل معين يقتضى من شاغله القيام بواجبات محددة وتحمل مسئوليات معينة سواء تفرغ لذلك كلية أو لم يتفرغ". وتوجد هذه الوظيفة فى العادة قبل أن يوجد الموظف ولهذا تستقل فى وجودها عن من يشغلها ، ولا تتأثر إطلاقا بموته أو إحالته إلى المعاش أو استقالته^(١). والقاعدة فى شأن إنشائها أن المشرع هو الذى يحددها بأداة

(١) - سنمان الطماوى : مبادئ علم الإدارة العامة ، القاهرة ١٩٨٠ ص ٦١، ٦٢ ==

قانونية ، يهتم بدراستها القانون الإدارى .

أما الموظف *Employée* فهو الشخص الذى يشغل الوظيفة ويستفيد بحقوقها ويلتزم بواجباتها ، وتتفاوت الشروط المطلوبة فى الموظف باختلاف الوظائف وما تستلزمه من مؤهلات وخبرات . ومن المسلم به أنه كلما تصاعدت مكانة الوظيفة فى السلم الإدارى كلما تطلب فى شاغلها مؤهلات خاصة ومهارات عالية تتناسب مع مسئولياتها .

ويبين مما سبق أن تحديد الوظائف يعنى به : تكوين الجهاز الإدارى المطلوب للإدارة محل التنظيم ويستلزم تكوين هذا الجهاز القيام بعدة عمليات هي :

أ - توصيف الوظائف وتعيينها

يقصد بتوصيف الوظائف ، وصف كل وظيفة وصفا تحليليا يشتمل على الاسم الذى يدل عليها والمؤهلات *Qualifications* اللازمة لشغلها كالتعليم والمهارة الفنية *Technical skill* والخبرة *Experience* النوعية أو الزمنية .

مثال ذلك : الوظائف المطلوبة لإنشاء مستشفى مثلا والتي تتكون من أطباء فى سائر التخصصات وممرضين وممرضات وصيادلة وإداريين وكتابيين وعمال .

وأما تعيين الوظائف *Determination of Positions* فيعصد به ، تحديد أنواعها وعددها ومستوياتها ، وكذلك توفير الإعتمادات المالية اللازمة لتمويلها ودفع المرتبات لشاغلها^(١) . وبخصوص مستويات الوظائف فإن التنظيم الإدارى يشتمل فى العادة على ثلاثة مستويات هي :

== وانظر أيضا - محمود عساف ، محمد عبدالمنعم سلامة ، أصول الإدارة والتنظيم ١٩٧٤ ص ١٨٦ .

(١) - سليمان الطمارى : المرجع السابق ص ٢١٧ .

١ - مستوى الإدارة العليا

ويمثله رئيس الدولة ونوابه في الدول التي تأخذ بالنظام الرئاسي ورئيس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ووكلاء الوزارات في الدول ذات النظام البرلماني ، بالإضافة إلى المحافظين ورؤساء مجالس الإدارات .

٢ - مستوى الإدارة المتوسطة

ويتكون من مديري العموم ومديري الإدارات ورؤساء المصالح .

٣ - مستوى الإدارة المباشرة

ويمثله رؤساء الأقسام والرؤساء المباشرين والتنفيذيين ^(١) . ولتوصيف الوظائف وتعيينها أهمية كبيرة نظرا لارتكاز التنظيم الإداري على الوظيفة ، ولهذا فإن معظم الدول تعهد بهذه المهمة إلى هيئات التنظيم ، فتحدد حاجة كل إدارة للموظفين وتقترح النظام الداخلي الذي تسير عليه المصلحة أو الإدارة . كما يسهم التوصيف إلى حد كبير في تمكين الرؤساء والمرووسين من أداء العمل على نحو سليم ^(٢) .

ب - ترتيب الوظائف وتقييمها

المراد بترتيب الوظائف : تقسيمها إلى مجموعات Catégories مختلفة تتبعها لاختلاف خصائصها وأوصافها والمؤهلات اللازمة لها ، ثم تقسم كل مجموعة إلى عدة فئات Classes عامة ذات أوصاف محددة ^(٣) .

أما تقييمها فيراد به ، تقدير الأجور والمرتبات بالنسبة لكل وظيفة وبما يتناسب مع أعبائها ومسئولياتها . ويتطلب هذا التقييم ربط مرتب لكل درجة

(١) د. حورجى شفيق سارى : أصول ومبادئ الإدارة العامة ص ٥١ .

(٢) د. بكر القباني : الإدارة العامة ، الجزء الثانى ، دار النهضة العربية ١٩٦٨ ص ٨١

(٣) د. محمد فؤاد مونا : سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها فى ضوء مبادئ علم التنظيم ١٩٦٧ ص ١٠٦ .

يكون له حد أدنى يسمى أول المربوط ، وحد أقصى يعرف بنهاية المربوط .
ويجرى العمل على منح الموظف عند بداية التعيين أول مربوط الدرجة (١).

ج - شغل الوظائف Occupation of positions

ويقصد به : تعيين الأفراد الذين يشغلون الوظائف بعد توصيفها وتعيينها وترتيبها وتقييمها . وتختلف طرق شغل الوظائف من دولة إلى أخرى ومن تنظيم إدارى إلى آخر ، وتدور حول الانتخاب والتعيين والترقية والمسابقات.

لكن الطريقة التى تسير عليها الدول المتقدمة والتى هى فى نظرنا أفضل الطرق ، هى طريقة الجدارة ، أى تعيين أفضل المتقدمين الراغبين فى تولى الوظيفة على أساس الإستحقاق والصلاحية ومبدأ تكافؤ الفرص ، الذى يقتضى فتح باب التعيين أمام كل المواطنين وعدم التمييز بينهم بسبب الأصل أو الانتماء الطبقي ، كما كان الحال فى الماضى ، والذى تمخضت عنه نتائج مريعة ، حيث تفشت الرشوة وسادت المحسوبية وفسد الجهاز الإدارى وتحكمت الأهواء الحزبية (٢).

وللتوصل إلى أفضل المتقدمين يتم الأخذ بنظام المسابقات الذى يقضى بترتيب الناجحين على أساس درجات النجاح مع إلزام الرئيس المختص بالتعيين باحترام هذا الترتيب عند إجراء التعيين ، وهو ما يفرضه الصالح العام وتمليه قواعد العدالة بهدف وضع الموظف المناسب فى المكان المناسب (٣).

وفى الفكر الإدارى الإسلامى : تبرز قاعدة اختيار الأصلح والأجدر

(١) د. حسن توفيق : الإدارة العامة ١٩٦٤ ص ٢٠٣.

(٢) أستاذنا الدكتور إبراهيم شيجا : أصول الإدارة العامة ، مرجع سابق ص ٢٠٢.
وانظر أيضا د. عنى عبدالمجيد عبده : الأصول العلمية للإدارة والتنظيم ، القاهرة ١٩٧٤ ص ٥٥٣ وما بعدها .

(٣) د. بكر القباني : الإدارة العامة ، السابق ص ٩١ .

لشغل الوظيفة والتي تركز أساسا على القوة والأمانة ، فالقوة تتدرج تحتها المؤهلات والخبرات المطلوبة ، والأمانة تعبر عن حسن السير والسلوك والتحلى بالأخلاق الحسنة كما ورد في قول الله عز وجل على لسان ابنة شعيب وهي تمدح سيدنا موسى عليه السلام " قالت إحداهما يَا أَبَتِ اسْتَأْجِرْهُ إِنَّ خَيْرَ مَنِ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ " ^(١) وجاءت السنة النبوية مؤكدة لهذه الجدارة في قول الرسول صلى الله عليه وسلم " من ولى من أمر المسلمين شيئا فولى رجلا وهو يجد من هو أصح للمسلمين منه فقد خان الله ورسوله ". وفي حديث آخر يقول " من قلد عاملا على عصابة وهو يجد فيها من هو أَرْضَى لَهِ فَقَدْ خَانَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَالْمُؤْمِنِينَ " ^(٢) أى أن عدم شغل الوظيفة بالأجدر لها ، يعد خيانة عظمى لله ولرسوله وللمؤمنين وأى فساد بعد هذا ، أو خلل يصيب الأمة بالبوار .

الفرع الثانى

تكوين الوحدات الإدارية

بعد تحديد الوظائف ، تأتى الخطوة الثانية وهى تكوين الوحدات الإدارية. والوحدة الإدارية فى معناها الضيق تعنى أصغر تكوين فى التنظيم الإدارى . وفى معناها الواسع تدل على أى تكوين إدارى سواء كان صغير الحجم أو كبيرة وهو ما أشارت إليه المادة الثانية من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، ووفقا لها فإن الوحدة الإدارية تشمل :

١ - كل وزارة أو مصلحة عامة أو جهاز له موازنة خاصة .

٢ - كل وحدة من وحدات الإدارة المحلية .

٣ - الهيئات العامة .

(١) سورة القصص آية ٢٦ .

(٢) روى الحاكم .

وتختلف أسس تكوين الوحدات الإدارية من تنظيم إدارى إلى آخر ، كما تتنوع الوحدات الإدارية التى تتكون منها أى منظمة إلى عدة أنواع بحسب مساهمة النشاط الذى تقوم به المنظمة فى تحقيق أهدافها .

أولا : أسس تقسيم الوحدات الإدارية

١ - التقسيم على أساس جغرافى

ويعنى تقسيم نشاط المنظمة إلى أقسام إدارية يختص كل قسم منها باختصاصات إدارية فى نطاق إقليم معين أو منطقة جغرافية معينة .

وقد تكون هذه الوحدات الإقليمية تابعة للتنظيم الإدارى المركزى بالعاصمة مثل : فروع الوزارات بالأقاليم المختلفة ، كمديريات الأمن والتربية والتعليم ومأموريات الضرائب والسفارات والقنصليات ، وقد تكون هذه الوحدات الإقليمية مستقلة مثل : وحدات الإدارة المحلية بمصر والممثلة فى المحافظات والأحياء والمدن والمراكز والقرى .

٢ - التقسيم على أساس الوظيفية

يقوم هذا التقسيم على أساس نوع الوظيفة التى تباشرها المنظمة ، بحيث تجمع كل النشاطات التى تتميز بإتمام نوع معين من العمليات فى وحدة إدارية واحدة تحت رئاسة أحد المديرين . ومثال ذلك : تجميع كل ما يتعلق بالنشاط الإقتصادى فى وزارة واحدة هى وزارة الإقتصاد ، وتجميع كل ما يتعلق بالنشاط التعليمى فى وزارة التربية والتعليم ، والنشاط الدينى فى وزارة الأوقاف ، والنشاط الصحى فى وزارة الصحة وهكذا .

ويسهل هذا التقسيم مهمة القادة الإداريين فى التنسيق بين الأقسام والأعمال كما يتسم بالبساطة والمنطق .

وتجدر الإشارة أخيرا إلى أن هذا التقسيم يعتمد فقط على الوظائف والأعمال الرئيسية ، ولا يمنع بطبيعة الحال من وجود تقسيم آخر فرعى

داخل كل وحدة يتلاءم مع حجمها ومدى نشاطها (١)

٣ - التقسيم على أساس العملاء أو الزبائن

وتبعاً له تنقسم الأنشطة المختلفة للمنظمة الإدارية على جماعات المنتفعين أو العملاء Clients لأن أنشطة المنظمة لا تقتصر على خدمة طائفة واحدة من الزبائن وإنما يتعامل معها طوائف مختلفة . ولهذا يقسم نشاط المنظمة إلى عدة أقسام بحيث يتولى كل قسم خدمة طائفة معينة من زبائن المنظمة على نحو يستفيدون به من مزايا هذا التقسيم (٢).

ومن أمثلة ذلك : إنشاء مستشفيات خاصة بالأطفال وأخرى للنساء والتوليد ، وإنشاء حدائق للأطفال ودور لرعاية المسنين والأحداث ، وكذلك إنشاء بنك للتسليف الزراعي وآخر للتنمية الصناعية وتقسيم المدارس إلى تعليم عام وتعليم فني (٣).

٤ - التقسيم على أساس ثمرة النشاط

يتم هذا التقسيم على أساس ناتج النشاط أو الخدمة التي تقدمها الوحدة الإدارية أو السلع التي تنتجها .

ومثال ذلك : تقسيم الجامعة إلى كليات للحقوق والإقتصاد والطب والزراعة وغيرها ، فنشاط هذه الكليات واحد وهو التدريس والاهتمام بالبحث العلمي ، ولكن ثمرتها مختلفة ، فكلية الحقوق تخرج القانونيين ، وكلية الزراعة تخرج الزراعيين ، وكلية الكب تخرج الأطباء ، وهكذا .

ومثال آخر : هو تقسيم المستشفيات إلى أقسام للتحليلات الطبية

(١) أستاذنا الدكتور ابراهيم شيحا ، السابق ص ٢٠٥ .

(٢) د. علي الشرقاوي : إدارة الأعمال ، الوظائف والممارسات الإدارية ١٩٨٦ ص ٣٦٠ .

(٣) د. رمزي الشاعر : مبادئ الإدارة العامة ١٩٩٢ ص ١٧٠ .

والعمليات الجراحية وأمراض باطنة وصدرية ، وكذلك تقسيم الدراسة فى المدارس الثانوية إلى علمى وأدبى وهكذا .

ولهذا التقسيم فوائد عديدة : منها ضمان استخدام المهارات لشخصية إلى أقصى درجة ، كما يعمل على تحديد الأغراض المبتغاه بوضوح للكافة من نشاط المنظمة ، ويسهل تحديد مسئولية كل مدير عن النشاط الذى يشرف عليه (١) .

الفرع الثالث

أنواع الوحدات الإدارية

أ - فى مجال الإدارة العامة

درج فقهاء الإدارة العامة على تقسيم الوحدات الإدارية التى تتكون منها المنظمة إلى ثلاثة أنواع بحسب نوع الخدمة أو الهدف الذى تبتغى الإدارة تحقيقه (٢) على نحو يكفل تمييز الموظفين وتنظيم أعمالهم ؛ وتتركز هذه الأنواع فيما يلى :

أولاً : الوحدات الرئيسية التنفيذية The Line Agencies

وهى الجهات الإدارية التى تعمل على تحقيق أهداف الدولة ، وتتمثل أساساً فى الوزارات التى تنظم على أساس ما تؤديه من وظائف عامة رئيسية وتختص كل وزارة بتنفيذ ما يتعلق بها من سياسة الدولة العامة . وفى العادة

(١) د. عبدالفتاح حسن : مبادئ الإدارة العامة ١٩٧٢ ص ٨٧

(٢) د. رمزى الشاعر : مبادئ الإدارة العامة ، مرجع سابق ص ١٦٩ . وانظر أيضاً : د. بكر القباسى : الإدارة العامة ، السابق ص ٩٥ ، وأستاذنا الدكتور إبراهيم شبحا : المرجع السابق ص ٢٠٨ .

يتم تقسيم كل وزارة إلى عدد من المصالح ، كما تنقسم كل مصلحة إلى عدة إدارات ، والإدارات إلى مراقبات . ويمكن لجمهور الموظفين أن يروا ذلك في أى وزارة كالخارجية أو الدفاع أو التعليم أو المواصلات وغيرها .

ويلاحظ أن عدد الوزارات فى تنامى مضطرد فى العصر الحديث ، نظرا لازدياد دور الدولة واتساع نشاطها وزيادة تدخلها فى العديد من المجالات .

وتتميز هذه الوحدات بطابع التنظيم الرأسى للسلطة ، إذ تبدأ من الرئيس الأعلى إلى باقى الرؤساء بالمنظمة . ويشرف الرئيس على كل ما يتعلق بشئون إدارته وموظفيها ، وهو المصدر الوحيد للسلطة ، والموظفون ليسوا سوى مجرد أدوات تعمل بفهمه وتوجيهاته ، وتنتقل الأوامر التى يصدرها من أعلى إلى أسفل .

ويحقق هذا التنظيم للرئيس سهولة المتابعة والرقابة والإتصال ، نظرا لانسياب السلطة فى خط واضح ومباشر من أعلى إلى أسفل . ولكن الوجه الآخر لهذا التنظيم يظهر فى الإعتماد الكلى على الرئيس ، مما يترتب عليه زيادة أعبائه ومسئوليته وبالتالي تراكم المسئوليات والمهام التى يبت فيها ، وفى كثير من الأحيان يؤدي ذلك إلى البطء والتأخير^(١).

ثانيا : الوحدات الفنية المساعدة The Auxiliary Agencies

وهى وحدات متخصصة يعهد إليها بإنجاز أعمال ثانوية ليست ذات صلة مباشرة بنشاط الوحدات الرئيسية وإن كانت فى الوقت ذاته لازمة لمباشرة هذا النشاط .

وبطبيعة الحال فإن هذه الوحدات - بحكم تخصصها - تكون أقدر على إنجاز ما يعهد إليها من مهام بدرجة أكبر من الوحدات الرئيسية ، بحيث

(١) د. عزيزة الشريف : مبادئ علم الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ١٩٨٧ ص ٢١١ .

تتفرغ هذه الأخيرة لنشاطها الرئيسى . وتعد هذه الوحدات حديثة النشأة ، إذ كانت الوزارات فى الماضى تباشر كافة الأنشطة الرئيسة والثانوية معا .

فمثلا كانت وزارة الزراعة تباشر نشاطها الرئيسى فى رسم السياسة الزراعية العامة وإنماء الحاصلات ومقاومة الآفات ، بالإضافة إلى أنشطة أخرى ثانوية ، كالحسابات والمخازن والمشتريات والميزانية .

وبمضى الوقت تبين أن الوزارة تفقد الكثير من الوقت والجهد والمال فى أعمال بعيدة عن نشاطها الأسمى ، واستجابة لدواعى التخصص وضغط الإنفاق العام ، تركت الوزارة الخدمات الثانوية أو المساعدة لهيئات أخرى متخصصة مستقلة أو ملحقة بوحدات رئيسية ، ونرى اليوم تطبيقا لذلك فى الإدارة المركزية للمشتريات والمخازن وتخصيص إدارات للتسويق وأخرى للميزانية .

ويتضح مما سبق أن الوحدات المساعدة لاتعامل مع الجمهور مباشرة ، وإنما تساعد عملاءها من الوحدات الرئيسة وتعمل لحساب الهيئات الرئيسة . فالجهاز المركزى للمحاسبات مثلا ، لا يراقب الحسابات الخاصة وإنما يراقب حسابات الحكومة ، وكذلك الحال بالنسبة للجهاز المركزى للتنظيم والإدارة والنيابة الإدارية والرقابة الإدارية^(١) . وفى أمريكا تلحق الوحدات الإدارية الفنية المساعدة برئاسة الجمهورية .

وفى النهاية نقول : إن الوحدات الفنية المساعدة تعد بمثابة أقسام للخدمات Service Departments وإن الهيئات التنفيذية تعد بمثابة الأقسام الإنتاجية Operating Departments فى المنظمة .

ثالثا : الوحدات الإستشارية The Staff agencies

بسبب اتساع نشاط الإدارة وزيادة المشاكل الإدارية وتعدد أهداف الإدارة إلى إنشاء وحدات إستشارية تعاون الوحدات التنفيذية الرئيسة فى أداء

(١) - . أنور أحمد زسلان : الإدارة العامة ، الكتاب الأول ، مرجع سابق ص ١٢٨ .

ميامها .

وتختص الوحدات الإستشارية بالإعداد والتحضير والبحث وإسداء النصح للوحدات التنفيذية ، بغرض مساعدتها فى القيام بمسئولياتها ، فهى بمثابة الساعد الأيمن للوحدات التنفيذية الرئيسية ، بيد أنها لاتصدر أوامر إدارية البتة .

ويختلف دور الوحدات الإستشارية عن الوحدات الفنية المساعدة من حيث مايلى :

أ - نوع الخدمة

فالوحدات الإستشارية هيئات تخطيطية ، جل همها البحث والتفكير والتخطيط والتوجيه والنصح للوحدات المسئولة .

أما الوحدات الفنية المساعدة فتؤدى خدمات تتصل بانجاز الأعمال القائمة فى الوحدة الرئيسية ، مثل اختيار العاملين وعملية المحاسبة والشراء والتخزين .

ب - من حيث طبيعة الخدمة

الوحدات الاستشارية تصدر مجرد توصيات لاتلزم الوحدات الرئيسية ، أما الوحدات الفنية المساعدة ، فتؤدى خدماتها عن طريق إصدار قرارات تلزم الوحدات الرئيسية فى محيط ماتؤديه من خدمات (١).

وقد يثور التساؤل عن مدى الفائدة التى تعود من الوحدات الإستشارية مادام أنها تصدر مجرد توصيات ؟

الواقع أن اقتراحاتها تقابل من الناحية الفعلية بتقدير وتقبل كبيرين من

(١) راجع فى نفس المعنى : د. سليمان الطماوى ، المرجع السابق ص ٨٨ ومابعدها .
وأبضا : د. محمد عبد الحميد أبوريت : مبادئ الإدارة العامة ١٩٨٨ ص ١١٨ ، د. فؤاد العطار : مبادئ علم الإدارة العامة ، ١٩٧٤ ص ٧٨ ومابعدها .

الوحدات الرئيسية ، حيث تقوم بتطبيقها باعتبارها صادرة من هيئات متخصصة تساعد على تقدم الإدارة وتوفير الوقت والجهد للرئيس التنفيذي.

ومن أمثلة هذه الهيئات الاستشارية ، قسم الفتوى بمجلس الدولة ، والمكاتب الفنية الملحقه برئاسة الجمهورية والمجالس القومية المتخصصة^(١). وكذلك الخدمة التي يؤديها المستشار القانوني أو المستشار الفني أو مستشار العلاقات العامة .

ب - فى مجال الإدارة الإسلامية

قد يبدو للكثيرين أن أنواع الوحدات الإدارية - على نحو ما رأينا - هي وليدة النظريات الوضعية فى علم الإدارة وليس لها جذور البتة فى الفكر الإدارى الإسلامى ، وليس هذا بصواب فى نظرنا .

فالمدقق فى التاريخ الإسلامى يبين له بجلاء أن المسلمين الأوائل كان لهم قصب السبق فى تحديد هذه الأنواع ؛ وليس هذا بدعا من القول ، بل إن السوابق تكشف عن ذلك . فبعد انتقال الرسول صلى الله عليه وسلم إلى الرفيق الأعلى وتولى أبى بكر أمر الخلافة ظهرت مشكلة المرتدين ، فعرض الأمر على الصحابة رضوان الله عليهم تطبيقا لمبدأ ديمقراطية الإدارة ، وأشاروا عليه بعدم قتال المرتدين ، ولكن أبى بكر أعلن الحرب عليهم حتى رجعوا إلى صوابهم .

ولا يعد أبو بكر فى موقفه هذا مستبدا ، بل عمل على تنفيذ خصائص الوحدات الإستشارية التى لاتجعل الرئيس ملزما باقتراحاتها أو توصياتها ، وإن كان من الأفضل الأخذ بها إذا كانت صائبة وسديدة ، وهو نفس ما يقرره التنظيم الإدارى فيما يتعلق بالفرقة بين الوحدات الإستشارية والوحدات التنفيذية الرئيسية .

(١) د. أنور رسالى : السابق ص ١٣٠ . وانظر أيضا د. فؤاد العطار : السابق ص ٦٧ وساعدها . د. على شريف : الإدارة العامة المعاصرة الدار الحامدية ١٩٨٨ ص ٢٩٤ .

ومن جهة أخرى فإن ماوصل إليه التنظيم الإداري في مجال الإدارة العامة من تقسيم الوحدات الإدارية إلى تنفيذية رئيسية وأخرى مساعدة وثالثة استشارية له أساسه في الإدارة الإسلامية ، حينما اتسعت رقعة الدولة في عهد الخلفاء الراشدين على النحو التالي :

١ - فيما يتعلق بالوحدات التنفيذية الرئيسية ، كانت تتكون من الخليفة ومعاونيه والولاة ومساعدتهم ، وقادة الجيوش ، وجميعهم يعملون على تنفيذ السياسة العامة للدولة ورعاية أحوال الرعية .

٢ - وبالنسبة للوحدات المساعدة ، كانت ذات طابع تخصصي ، وتعاون في ذات الوقت الوحدات الرئيسية ، وكانت تملك حق إصدار القرارات في نطاق عملها .

٣ - وأخيرا كان التطبيق متكررا بالنسبة للوحدات الاستشارية التي تقدم النصح والتوجيه والفكر للوحدات الرئيسية ، كما كانت تناقش القرارات التي يزمع الخليفة إصدارها. وتقلب الأمر على وجهه قبل تنفيذها (١)

المطلب الثاني

أنماط التنظيم الإداري

الفرع الأول

في مجال الإدارة العامة

يعد التنظيم الإداري تنظيما اجتماعيا قبل أن يكون إداريا ، لأن الفرد أو الجماعة عنصر أساسي في تكوين وحداته الرئيسية . والتنظيمات الاجتماعية

(١) د. علي شريف : الإدارة العامة المعاصرة ، السابق ص ٧٠ .

قد تنشأ بصورة تلقائية نتيجة تعايش الناس مع بعضهم ، وقد تنشأ بشكل مرتب لتحقيق أهداف معينة .

ومن ثم يتضح لنا أن التنظيم الإداري يتضمن نمطين أساسيين هما :
النمط الرسمي والنمط غير الرسمي .

أولاً : النمط الرسمي Formal Organization

هو النمط المرسوم الموضح بواسطة القواعد والإجراءات القانونية التي تنظم العمل في المنظمة ، كتوزيع الاختصاصات وتعيين السلطات وتحديد المسؤوليات وتدرج المستويات على أساس من التنسيق الإداري الواعي^(١).

وبعبارة موجزة ، فإن النمط الرسمي يأخذ طابع التصميم الهندسي لهيكل التنظيم الإداري ويحاول أن يصل إلى التحديد العلمي للهيكل التنظيمي من خلال تحديد الأهداف والأنشطة اللازمة لتحقيقها ، ثم تقسيمها إلى مجموعات متشابهة وإسناد كل مجموعة إلى وحدة إدارية معينة . وأخيراً تحديد طرق وإجراءات العمل التي ترمى من ورائها لتحقيق أهدافها ، ووضع القواعد التأديبية اللازمة لمواجهة أي إخلال بالسلوك الذي يتعين أن يتم وفق مبدأ التسلسل القيادي وطاعة السلطة وما يصدر عنها من أوامر^(٢).

وتصميم التنظيم الإداري على النحو آنف الذكر ، ليس بالأمر السهل وإنما يتوقف على عدة عوامل هي :

أ - حجم التنظيم

مبثل عدد العاملين فيه والمساحة التي يقوم عليها (الإطار الجغرافي لنشاطه) والهدف الذي يعمل على تحقيقه .

(١) د. سامي جمال الدين : التنظيم الإداري للوظيفة العامة ، دار الجامعة الجديدة للنشر ١٩٩٠ ص ٣٣.

(٢) المرجع السابق : ص ٣٨.

ب - نوع الخدمة التي يؤديها

وهي النشاط الذي تمارسه المنظمة الإدارية سواء كانت وزارة أم مصلحة أم غير ذلك .

ج - الإهتمام بالعنصر البشري

فالأعمال أو الخدمات الفنية تحتاج إلى موظفين فنيين متخصصين يتعين على القائمين على التنظيم الإداري الإهتمام بهم وتوفير المناخ الملائم لهم للاستفادة من تميزهم بدلاً من الإعتماد على الخبراء الأجانب الذين يتقاضون المبالغ في الوقت الذي يتقاضى فيه الفني من غيرهم المبالغ .

ولذلك فإن من أخطر سلبيات الإدارة أن يكون جل همها إدارة المباني والمكاتب (روعة البناء وديكورات المكاتب) وإهمال الإنسان أو استثمار العقل البشري .

والإدارة الناجحة هي التي تتلافى هذه السلبيات ويكون خالص اهتمامها وأوله بالإنسان والعقل البشري ، فإذا أهدرت قيمة الإنسان أهدرت ثروات المجتمع ودعائمه ^(١)

د - الإمكانيات المادية

أي الوسائل التي تعتمد عليها المنظمة في مزاولة نشاطها ، ومدى أهميتها لها ، كالمعدات والآلات وغيرها .

هـ - ميدان النشاط

فالتنظيم يتأثر بسعة هذا الميدان أو ضيقه ، فكلما امتد نشاط الوزارة أو المصلحة إلى كل إقليم الدولة كلما كان التنظيم أكثر تعقيداً ^(٢) .

(١) ذات المرجع : ص ٣٩ .

(٢) د. رمضان محمد بطبخ : اصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية ، ١٩٩٣ ص ٢٤ .

و - البيئية

لا يتم التنظيم في فراغ ، وإنما في بيئة معينة يتلاءم في أهدافه مع أهداف تلك البيئة .

وفي النهاية نقول : إن هذه العوامل قد لا تظهر جميعها في كل تنظيم ، وإذا ظهرت فليس من الضروري أن تأخذ ذات الترتيب السابق ، وإنما تؤثر فيها أحكام الزمان والمكان وقوانين الحركة ، وبمعنى آخر فإن التنظيم في نمطه الرسمي ينبغي أن يكون مرنا لا جامدا ، هذا من جهة . ومن جهة ثانية ، ليس من الضروري أن تتوافر هذه العوامل جميعها قبل البدء في التنظيم وفقا للنمط الرسمي ، والأمر يختلف من مجتمع لآخر بحسب مدى توافرها جميعا أو بعضها ومحاولة التغلب على غير المتوافر منها . وذكرونا هذا الأمر بدولة غينيا يوم استقلالها ، حيث سحب الفرنسيون كل موظفيهم ورجالهم من الحكومة الغينية ، حتى آلات التليفون والآلات الكاتبة ونزعوا صنادير المياه من المباني الحكومية ، لكن الرئيس أحمد سيكوتوري تغلب على كل هذه الصعاب .

ثانيا : النمط أو التنظيم غير الرسمي Informal Organization

من المعلوم أن الإنسان اجتماعي بطبعه ، ولهذا فعندما يدخل بيئة العمل سرعان ما يرتبط بزملاء له في تلك البيئة (بيئة العمل) ويكون معهم صداقات ويشاركهم ذات الاهتمامات بحكم تواجدهم في مكان واحد واحتكاكهم اليومي في مجال العمل وانتمائهم لمهنة واحدة ، وهو ما يسمى بـ سيكولوجية التنظيم^(١). وينشأ عن ذلك ظهور نماذج من السلوك والتصرفات التي تحكم العلاقات الخاصة فيما بينهم^(٢)، ويتكون عرف في

(١) د. مهدي حسن زوبلف ، د. محمد قاسم القريوتي : مبادئ إدارة نظريات ووظائف، ذكره الدكتور عبدالغني سيوني . المرجع السابق ص ٣٠٠.

(٢) قد تكرر هذه العلاقات ايجابية مصدرها الصداقة والسلوك التحصى الطيب أو سلبية مصدرها الكراهية وعدم الإستلطاف .

علاقاتهم ، راسخ الجذور يراعى فى العمل . ومن هذه النماذج والعلاقات والأعراف يتكون التنظيم أو النمط غير الرسمى .

ولاشك أن التنظيم غير للرسمى له تأثير كبير على كفاءة التنظيم الرسمى ، كما قد يؤدى إلى عرقلة الأعمال ، مما يؤدى فى النهاية إلى تعطّلها أو بطء إجراءاتها .

وتوجد عدة عوامل لنشأة التنظيم غير الرسمى نجملها فيما يلى :

١ - الضغوط السياسية

فالضغط السياسى السائد فى المجتمع يترتب عليه ظهور قيادات غير رسمية فى الجهاز الإدارى ، تحاول رفع هذا الضغط أو مقاومته ، فيؤدى ذلك إلى حدوث مشاكسات بينها وبين القيادات الرسمية فى المجتمع .

٢ - الجماعة الصغيرة أو الشلة The menbehind the Throme

غالبا مايحيط القائد الإدارى نفسه بعدد من العاملين معه لثقتهم فيهم يستشيرهم ويشركهم معه فى اتخاذ القرارات . وقد يستغل بعض هؤلاء الأفراد ثقة القائد فيه وتمتعه بحق الإتصال المباشر معه فى تحقيق أهداف شخصية له ومكاسب خاصة ، هذه المكاسب قد تكون - فى أغلبها - مادية ، وقد تكون معنوية تتمثل فى إشعار أنفسهم ومن حولهم بأهميتهم فى الجهاز الإدارى واهتمام المدير بهم^(١).

وبمرور الزمن يتحول هؤلاء إلى شلة (بكسر الشين) تمارس تأثيرا غير رسمى على المنظمة ، قد يفوق فى أغلب الأوقات تأثيرات التنظيم الرسمى وأهدافه^(٢).

(١) د. عادل حسن : الإدارة فى القطاع الحكومى ، دار النهضة العربية بيروت ١٩٨٥ ص ٥٥.

(٢) د. رمضان محمد بطيخ : المرجع السابق ص ٢٩ .

٣ - السكرتيرة الخاصة أو مدير المكتب

فالسكرتيرة الخاصة غالبا ماتعتقد أنها - باعتبارها الأمانة على أسرار المدير - يمكنها فرض توجيهاتها وآرائها على أفراد المنظمة ، ومدير المكتب باعتباره الظل المتحرك مع المدير أو الرئيس ، يسود لديه ذات الإعتقاد . ويحاول كل منهما توجيه المنظمة نحو ما ، يحقق له المكاسب المادية والأدبية ، وكثيرا مايقبلها أفراد المنظمة برضا وقبول ، على أساس أنها ترجمة لرغبة المدير أو القائد الذى تعمل معه السكرتيرة أو المدير ، وبالتالي تنشأ علاقات أخرى بين بعض أفراد المنظمة والسكرتيرة أو المدير لتحقيق أهداف مشتركة .

٤ - الروابط البيئية

للروابط التى تنشأ بين أفراد المنظمة والتى تشكل البيئة عاملا فعالا لمزكائها ، دور رئيسى فى تكوين التنظيمات غير الرسمية .

ومثال هذه الروابط ، انتماء أفراد التنظيم لبلد واحد أو مهنة واحدة أو نقابة ونادى واحد .

ويمثل النمط غير الرسمي ، الأساس الذى اعتمدت عليه الإدارة الإنسانية فى عالم اليوم ، بعكس الفكر التقليدى فى التنظيم الإدارى الذى ركز على إيهام العامل بأن هناك فائضا فى العمالة ، وليس عليه سوى تركيز جهده كلية للعمل ، وإلا فإن هناك من يحل محله ، أى اعتمد على السلطة الرئاسية فقط وهو ما لايتفق فى الغالب مع طبيعة النفس الأبية . وفى اليابان يهتمون كثيرا بالتنظيم غير الرسمي بالإضافة إلى الرسمي .

الفرع الثاني

أنماط التنظيم الإداري في النظام الإسلامي

التنظيم موهبة أو فطرة يفر الله بعض الناس عليها ، وليس فقط الإنسان بل الحيوان أيضا ، وكلها تنطق بقدرة المدبر والمهيمن والقادر البادئ . فحياة النمل والتنظيم الأسرى ، والتصميم الهندسي لمساكنها وإطاعة أمر الرئيس بينها " حتى إذا أتوا على واد النمل قالت نملة يا أيها النمل ادخلوا مساكنكم" (١) خير شاهد على التنظيم . ويبلغ التنظيم أعلى درجاته من الدقة في حياة مملكة النحل التي تتخذ من الجبال بيوتا ومن الشجر ومما يعرش الناس ، وفيها يبرز مدى توافر أركان العملية الإدارية في حياتها اليومية لتحقيق أهدافها المشتركة على أساس من التعاون وتضافر الجهود .

وبالنسبة للإنسان فقد خلقه الله في أحسن تقويم وشمله قول رب العزة : " إنا كل شيء خلقناه بقدر " (٢) أي بتقدير سابق أو خلق مقدرًا محكما مرتبًا على حسب ما اقتضته الحكمة . وسوف نشير في عجلة سريعة تعكس روح الإسلام إلى النمط الرسمي وغير الرسمي .

أ - النمط الرسمي في الإدارة الإسلامية

كما رأينا ، فإن النمط أو التنظيم الرسمي ، يقوم على تدرج السلطة وتحديد المسئولية . وقد عرف النظام الإسلامي في الإدارة هذا النمط وما يتطلبه من تدرج رئاسي قبل أن يفطن إليه غيره ، وهذا ما يستفاد من قول الله تعالى : " أهم يقسمون رحمة ربك ، نحن قسمنا بينهم معيشتهم في الحياة الدنيا ورفعنا بعضهم فوق بعض درجات ليتخذ بعضهم بعضا سخريا ورحمة ربك خير مما يجمعون " (٣).

(١) سورة النمل آية ١٨ .

(٢) سورة القمر آية ٤٩ .

(٣) سورة الزخرف آية ٣٢ .

ويقول الرسول صلى الله عليه وسلم : " لا يحل لثلاثة يكونون بفلاة من الأرض إلا أمروا عليهم أحدهم " ويقول أيضا : " إذا خرج ثلاثة في سفر فليؤمروا عليهم أحد " فإذا كان من ضروريات التنظيم الإجتماعي أن يؤمر المسافرون عليهم أحدهم ، فإنه ألزم وأشد حاجة في تكوين وبناء المنظمات الإدارية التي ترعى مصالح الدولة الإسلامية .

ولا ينفرد القائد في النظام الإسلامي بالسلطة كلها ، بل حد الإسلام منها عن طريق الشورى والأخذ بما ينتهي إليه رأى الجماعة ^(١) .

والحقيقة التي نود إبرازها أن تدرج السلطة في الإسلام لا يقوم على أساس طبقي ، وإنما يعتمد أساسا على الخبرة الفنية والتخصص والكفاءة وحسن الخلق " يرفع الله الذين آمنوا منكم والذين أوتوا العلم درجات ^(٢) ، وقد خلق الله الناس متفاوتين ولو شاء لجعلهم أمة واحدة ولكنهم لا يزالون مختلفين في المدارك والعلم ، وبالتالي يتفاوتون في مستويات العمل والقدرة على القيام به .

ب - النمط غير الرسمي في الإدارة الإسلامية

لا توجد شريعة أو فكر احترام إنسانية الإنسان مثل الشريعة الإسلامية ، وفي القرآن الكريم والسنة النبوية كثير من الآيات والأحاديث الدالة على ذلك .

وإذا كان النمط غير الرسمي ينشد السلام الإجتماعي بين العاملين بالمنظمة الإدارية ، فإن النظام الإسلامي ، لا يقيم هذا السلام على حساب فرد أو جماعة أو مصلحة فئة ضد أخرى أو تغليب رابطة على مقابلتها ، وإنما يقيمه على حسابهم جميعا ، يكافئ المجد ويجازي المهمل ^(٣) .

(١) د. أحمد إبراهيم أبو سن : الإدارة في الإسلام ، مكتبة وهبه ، الطبعة الثالثة ١٩٠٤ ص ٦٧ .

(٢) سورة المجادلة آية ١١ .

(٣) محمد محمد حنيز : التنظيمات الإدارية في الإسلام ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ١٩٨٤ ص ٦٢ .

وأول لبنات بناء السلام فى ضمانات الموظفين والعمال تذكرتهم بأنهم جميعاً من نفس الجسد . " إتما المؤمنون أخوة " وأيضاً " مثل المؤمنين فى توادهم وتراحمهم وتعاطفهم كمثل الجسد الواحد إذا اشتكى منه عضو ، تداعى له سائر الأعضاء بالسهر والحمى " (١) ثم يربط بين كل مستويات الإدارة داخل الجهاز الإدارى ، بدءاً من الإدارة العليا إلى صغار العاملين برباط " الصالح العام " أو الهدف المشترك ، ويقوى فى نفوسهم روح التعاون والتضامن والشعور بالمسئولية .

ويعلى الإسلام من شأن الهدف المشترك ويقدمه على الهدف الفردى " المصلحة العامة تقدم على المصلحة الخاصة " ، الأمر الذى يقر فى أذهان الموظفين أن هناك أهدافاً واحدة ، يجب تضافر الجهود للوصول إليها ، بحيث يسير النشاط فى اتجاهها .

وكل هذه المعانى يجسدها قول الرسول صلى الله عليه وسلم : " مثل القائم على حدود الله والواقع فيها كمثل قوم استهموا على سفينة ، فأصاب بعضهم أعلاها وبعضهم أسفلها ، فكان الذين فى أسفلها إذا استقوا ، مروا على من فوقهم فقالوا لو أنا خرقنا فى نصيبنا خرقاً ولم نؤذ من فوقنا ! فأن تركوهم وما أرادوا هلكوا ، وإن أخذوا على أيديهم نجوا ونجوا جميعاً " (٢).

(١) هذا الحديث رواه أحمد فى مسنده ومسلم ورواه كلاهما عن النعمان بن بشير وهو حديث صحيح .

(٢) رواه البخارى والترمذى .

المطلب الثالث .

تدرج السلطة الإدارية وتفويضها

الفرع الأول

تدرج السلطة الإدارية

أولا : فى الفكر الوضعى

١ - مفهوم السلطة

السلطة هى القوة التى تعطى للقائمين على رأس تنظيم معين فتمكنهم من صنع القرارات وتطبيقها تحقيقا لأهداف التنظيم ، بعبارة أخرى هى الحق فى التصرف وإصدار الأوامر سواء للقيام بعمل ما أو الإمتناع عنه ^(١).

وتتخذ السلطة ، كمفهوم تفسر على أساسه ظاهرة القوة ، فالسلطة قوة موصوفة أو هى وظيفة ممارسة القوة .

يتضح من ذلك أن هناك ترابطا كبيرا بين السلطة والقوة . وإذا كنا قد عرفنا السلطة ، فإن القوة بصفة عامة يمكن تعريفها بأنها : التأثير أو السيطرة أو القدرة على السيطرة على الآخرين ^(٢).

وقد سبق أن رأينا أن التنظيم الداخلى للجهاز الإدارى يقتضى بناء هيكله التنظيمى وتوضيح أنماطه ، ومودى ذلك أن تتنظم مختلف التقسيمات الإدارية فى رابطة ذات مدارج تصاعدية .

(١) د. أنور أحمد رسلان : الإدارة العامة ، الكتاب الأول : مبادئ الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ١٩٧٣ ص ١٣٣ .

(٢) د. محمود عاطف البنا : دراسات فى الإدارة العامة (تنظيم الإدارة ونشاطها) دار النصر للنشر والتوزيع ، فرع جامعة القاهرة ص ٥٤ .

٢ - تدرج السلطة

إن ممارسة السلطة ليست غاية في ذاتها ، ولكنها وسيلة لتحقيق أهداف التنظيم . وأى تنظيم إدارى يجب أن يشكل فى قالب هرمى أو تدرجى (١)

(السلم الإدارى) ، توزع فيه السلطات والمسئوليات على درجات مختلفة بحيث تتناسب السلطة داخل التنظيم من أعلى هبوطا إلى أسفل ، حيث يتم توزيع المسئوليات والواجبات على كل العاملين بالجهاز الإدارى (التنظيم) .

ولما كان كل تنظيم إدارى يتكون من عدد من الوظائف يشغلها مجموعة من الموظفين ، فإن العمل يجرى على تقسيم الموظفين إلى مستويات ، بحيث يختلف كل مستوى عن الآخر فى الاختصاصات والحقوق التى يتمتع بها . وبذلك يمكن تصوير التنظيم الإدارى فى صورة هرم ذى طبقات متعددة ، ويكون فى كل طبقة مجموعة من الموظفين الذين يتمتعون بقدر من المسئولية يتناسب مع مركز طبقتهم فى الهرم الوظيفى ، وكل مستوى من الموظفين يخضع للمستوى الذى يعلوه ويتلقى أوامره منه (٢) ، حتى نصل فى النهاية إلى قمة الهرم حيث يوجد الرئيس الإدارى الأعلى ، أى الوزير الذى يشرف على الوزارة . ويرتبط بالتدرج الهرمى فى المستويات ، تدرج التصرفات القانونية الصادرة من عمال الجهاز الإدارى تبعاً لاختلاف المراكز القانونية التى يشغلونها فى السلم الإدارى (٣) .

ويوضح فقهاء الإدارة العامة أن مدى نجاح أى تنظيم إدارى ، إنما

يعتمد على

الآتي :

(١) طبق النظام التدرجى أو الهرمى فى أول ماطبق فى الإدارات العسكرية فللقائد الأعلى أن يصدر الأوامر إلى مساعديه من كبار الضباط ثم يقوم هؤلاء بإصدار الأوامر إلى مروضيهم من الضباط الأقل رتبة وتتسلسل الأوامر حتى تصل إلى الجنود الذين ينفذونها . انظر فى ذلك : أستاذنا الدكتور ابراهيم شيخا : أصول الإدارة العامة ، المرجع السابق ص ٢٣٤ .

(٢) د. أنور رسلان ، المرجع السابق ص ٣٥ .

(٣) أستاذنا الدكتور ابراهيم شيخا : أصول الإدارة العامة ، السابق ص ٢٣٤ .

يتوقف على كيفية تلقى الأوامر من أعلى إلى أسفل وكيفية تنفيذها ، ولضمان تحقيق ذلك ، فإنه يلزم فى التدرج الإدارى عدة شروط أو عوامل نجاح .

٣ - عوامل نجاح التدرج الإدارى

١ - يجب أن يكون متفقا مع الهيكل التنظيمى للجهاز الإدارى ومتناسبا معه شكلا وموضوعا على نحو يحقق أهداف الجهاز بيسر وسهولة .

٢ - أن يضيق عند القمة ويتسع فى القاعدة ، بحيث يكون حجمه الكلى وحجم مستوياته متناسبا مع حجم الجهاز وأهميته والأهداف المرسومة له .

٣ - أن يكون مراعىا لمبدأ وحدة القيادة ، بحيث يكون لكل موظف فى الجهاز رئيس واحد فقط تصدر عنه الأوامر ، ولا يتلقى أوامر من مستوى أدنى منه بل العكس هو الصحيح .

٤ - أن يتم الإتصال الرسمى بين مستويات الإدارة ، بمراعاة عدم تخطى مستوى معين سواء كان الإتصال صعودا أو هبوطا .

٥ - أن يراعى مبدأ تناسب السلطة مع المسئولية ، بحيث يمنح المدير فى كل مستوى ، السلطة الملائمة للواجبات المنوط به أداؤها .

٦ - أن يرتبط جميع العاملين بالجهاز الإدارى بعلاقات يطلق عليها علاقات السلطة^(١) وتتوزع علاقات السلطة إلى مايلى :

أ - علاقات السلطة التنفيذية أو الخطية

وهى علاقات على خط السلطة ، أى علاقة بين رئيس ومروسيه ، يملك تجاهها الرئيس سلطة إصدار أوامر ملزمة لمروسيه ويعمل على تنفيذها .

وقد تكون هذه العلاقة مباشرة Direct Line كعلاقة الرئيس بـ مروسيه المباشرين ، وقد تكون غير مباشرة أو على درجات ، كعلاقة الرئيس بمروسيه المتتاليين غير المباشرين فى خط السلطة .

(١) د. رمزي الشاعر : مبادئ الإدارة العامة ١٩٩٢ ص ١٨٢ .

ب - علاقات السلطة الإستشارية Staff Authority Relationships

أى علاقة الوحدات الإستشارية بهيئات التنفيذ ، وهى علاقة تقوم على الدراسة والبحث لإعداد الرأى وتوجيه النصح والمشورة ، دون إصدار أوامر ملزمة لهيئة التنفيذ .

فالمستشار القانونى لرئيس الجامعة يشغل وظيفة استشارية لا تتعدى النصح والتوجيه وإيداء الرأى القانونى الصحيح ، ولا يلزم رئيس الجامعة باتباع رأى المستشار القانونى له حتى ولو كان فى بعض الحالات ملزماً بأخذ رأيه .

وإذا كان فيما تقدم بيان للعلاقة بين الوحدات الإستشارية والتنفيذية فإن المستشار القانونى وإن كان يملك سلطة استشارية بالنسبة لرئيس الجامعة ، إلا أنه يملك فى ذات الوقت سلطة تنفيذية على أعضاء الإدارة القانونية أو الموظفين بمكتب المستشار القانونى سواء كانوا فنيين أو كتابيين . فله أن يطلب من محام أن يترافع فى قضية معينة ضد الجامعة أو لها ، وله أن يأمر آخر بإعداد تقرير أو بحث فى مشكلة محددة ، وهو عندما يأمر بذلك يدخل مع مرسومه فى علاقات سلطة تنفيذية^(١).

ج - علاقات السلطة الوظيفية Functional Authority Relationships

ويقصد بها تخويل وحدة من الوحدات الإدارية التنفيذية أو الإستشارية سلطة إصدار أوامر ملزمة لوحدة أخرى ليست خاضعة لها وإنما بحكم أنها تقدم لها خدمات .

وصورة هذه العلاقة ، أن يخول المستشار القانونى لرئيس الجامعة مثلاً سلطة إصدار أوامر لإدارة الحسابات والميزانية أو العلاقات العامة ، فالمستشار القانونى فى هذه الحالة يتمتع بسلطة وظيفية حقيقية ويكون حلقة

(١) أستاذنا الدكتور إبراهيم شيجا : المرجع السابق ص ٢٢٨ - ٢٢٩ .

من حلقات (١) خط السلطة التنفيذية .

٤ - فوائد التدرج الإداري

١ - تسهيل القيام بالوظائف الأساسية في الدولة ، وسهولة الإتصالات بين وحدات الجهاز الإداري العليا والسفلى ، مما يؤدي إلى سهولة تتبع العمليات الإدارية ومعرفة أسباب العراقيل إن وجدت .

٢ - يمنع تركيز السلطة ويحول دون تراكم الاختصاصات وبذلك يسهل إتخاذ القرارات .

٣ - يستطيع الرئيس الإداري الأعلى أن يصل إلى كل موظف في الجهاز الإداري مهما كان عمله ، وذلك من خلال تسلسل المسئوليات ، وبذلك يكون الجهاز الإداري كاملاً ومنسقاً في عمله ومسئوليته ، ويعم فيه النظام وتسيطر عليه سلطة واحدة تصدر له اللوائح والمنشورات الدورية .

٤ - ضمان سيطرة السلطة المركزية على جميع فروع الإدارة والجهاز الإداري (٢).

٥ - مدى طاعة المرؤس لرئيسه

رأينا أن التدرج الإداري يفرض على المرؤس طاعة الأوامر الصادرة إليه من رئيسه فما مدى هذه الطاعة ؟

نفرق بين ثلاث حالات :

الحالة الأولى : أوامر الرئيس المشروعة

(١) د. محمود عاطف البنا : دراسات في الإدارة العامة (تنظيم الإدارة ونشاطها) مرجع سابق ص ٥٨.

(٢) انظر في ذلك : د. سليمان محمد الطماوى / الوجيز في الإدارة العامة ، الطبعة الثانية . مطبعة جامعة عين شمس ١٩٨٢ ص ٥٧ ، د. محسن انعبونى : الإدارة العامة العملية والإدارية : الجزء الأول ، دار النهضة العربية ١٩٩٥ ص ٣٧٧ .

أى التى تتفق وأحكام القانون ، وهذه الأوامر يلزم المروءس بعدم عصيانها ولكن له الحق أن يناقش رئيسه فى مدى ملائمتها بشرطين :

١ - أن يكون حسن النية يبتغى من مناقشته المصلحة العامة ، لا المصلحة الخاصة .

٢ - أن تتسم مناقشته لرئيسه باللياقة والأدب الوظيفى .

الحالة الثانية : الأوامر غير المشروعة

أى التى تخالف القانون ، وفى صددىها يكون المروءس إزاء واجبين متضادين : احترام القانون وطاعة الرئيس ، فأيهما يطيع ؟

اختلفت أقوال الفقهاء فى هذه الحالة :

فذهب رأى إلى وجوب طاعة القانون ، احتراماً للشرعية . وذهب رأى ثان إلى احترام أوامر الرئيس ضماناً لحسن سير العمل الإدارى . أما رأى الثالث فذهب إلى وجوب احترام أوامر الرئيس وتنفيذها إلا إذا كانت الأوامر تتطوى على مخالفة خطيرة تضر بالمصلحة العامة ضرراً جسيماً .

وعلى العموم فإن هذا الإلتزام (طاعة الرؤساء) محل اهتمام من فقهاء القانون الإدارى ، وقد نص قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أنه " لايعفى العامل من الجزاء استناداً إلى أمر صادر إليه من رئيسه إلا إذا أثبت أن ارتكاب المخالفة ، كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من هذا الرئيس ، بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة ، وفى هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر وحده " .

الحالة الثالثة : أوامر الرئيس التى تشكل جريمة جنائية .

وفى هذه الحالة لا تعتبر الأوامر سبباً للإباحة ، ومن ثم لا يلتزم المروءس بتنفيذها . وقد أعفى القانون الجنائى المروءس من المسئولية الجنائية المترتبة على تنفيذ أوامر رئيسه بشروط تضمنتها المادة ٦٣ عقوبات وهى :

- ١ - إذا ارتكب المرؤس الفعل تنفيذا لأمر صادر إليه من رئيس وجبت عليه طاعته أو اعتقد أنها واجبة عليه .
- ٢ - أن يكون المرؤس حسن النية .
- ٣ - ألا ينطوى فعل المرؤس على الإجرام ^(١) بشكل واضح .

ثانيا - تدرج السلطة الإدارية في النظام الإسلامي

يتطلب هذا التدرج تسلسل القيادات في شكل هرمي بحيث تعلو مستويات الموظفين على بعض وكلما ارتفعنا إلى أعلى في السلم الإداري كلما قل عدد القادة وزادت سلطاتهم .

وقد عرف الفكر الإداري الإسلامي هذا التدرج استنادا إلى قوله تعالى :

" أهم يقسمون رحمة ربك نحن قسمنا بينهم معيشتهم في الحياة الدنيا ورفعنا بعضهم فوق بعض درجات ليتخذ بعضهم بعضا سخريا ورحمة ربك خير مما يجمعون ^(٢) .

قاله عز وجل جعل اختلاف الناس ، أساسا لاختلاف الرزق سعة وضيقا ، وسببا لاختلاف العمل كذلك ، كما توضحه الآية السابقة ، بحيث يحصل كل فرد من الناس من الرزق أو العمل على قدر طاقته ومواهبه وقدراته الذاتية . قاله سبحانه وتعالى لم يجعل الناس في درجة واحدة بل رفع بعضهم فوق بعض درجات ليسخر الأعلى الأدنى في القيام بالأعمال التي يرتد نفعها على المجتمع كله ^(٣) .

(١) انظر في ذلك : أستاذنا الدكتور إبراهيم شيحا ، المرجع سالف الإشارة ص ١٣٦ وما بعدها . ود. أنور أحمد رسلان : المرجع سالف الذكر ص ٢٣٧ وما بعدها .

(٢) سورة الزخرف آية ٣٢ .

(٣) د. رمضان محمد بطيخ : التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية ١٩٩٣ ص ٣٢ .

ولا يستند هذا التدرج الإداري إلى وضع طبقي تسلطي في المجتمع الإسلامي ، بل يعتمد على درجة المعرفة ومدى فنية العمل ، وقد شاعت إرادة المولى عز وجل أن يجعل الناس مختلفين في الاستعداد الإدراكي ، وبالتالي يتفاوتون في مستويات العمل والقدرة على أدائه ^(١).

يقول عز وجل " نرفع درجات من نشاء وفوق كل ذي علم عليم " ^(٢) ، ويوضح القرآن في آية أخرى أساس التدرج الذي يعتمد على الدرجة العلمية أو الخبرة الفنية فيقول عز من قائل : " يرفع الله الذين آمنوا منكم والذين أتوا العلم درجات والله بما تعملون خبير " ^(٣).

والواقع الإداري يشهد بضرورة تدرج السلطة الإدارية ، فالخليفة في الدولة الإسلامية يباشر اختصاصات متنوعة ولا يستطيع وحده أن ينهض بها ، فكان من الطبيعي أن يحتاج إلى معاونين له يتعددون بتعدد الواجبات التي يضطلع بها ، ويسألون في الوقت ذاته أمامه عن أدائها ، وهذا ما أشار إليه ابن خلدون بقوله : " السلطان في نفسه ضعيف يحمل أمرا ثقيلا ، فلا بد من الاستعانة بأبناء جنسه وإذا كان يستعين بهم في ضرورة معاشه وسائر مهنته فما ظنك بسياسة نوحه ومن استرعاه من خلقه وعباده " ^(٤).

ويعتبر الإسلام التدرج الرئاسي اختبارا لنا ، رؤساء كنا أم رؤسين ، من حيث الأوامر الصادرة عن المستويات الأعلى وطاعة المستويات الأدنى لها وتنفيذها . وبهذا يتوخى صالح الجماعة والأفراد في آن واحد ، فرغبات الأفراد وحاجاتهم تشبع من خلال النشاطات الاجتماعية التي يحكم تنظيمها على أساس من التدرج في السلطة ، مع مراعاة سبق الفكر الإسلامي إلى

(١) د. احمد ابراهيم أبوسن : الإدارة في الإسلام ، السابق ص ٦٨ .

(٢) سورة يوسف آية ٧٦ .

(٣) سورة المجادلة آية ١١ .

(٤) د. فزاد محمد النادى : مبادئ علم الإدارة العامة ، السابق ص ٦٧ .

تقرير السلطة الإستشارية على نطاق واسع يتسم بالشمولية^(١) ، اذ ليس رئيس الدولة فحسب هو الذى يطلب الرأى ، وإنما كل قائد إدارى يوكل إليه تصريح شئون منظمة إدارية وتلك سيمة المؤمنين " وأمرهم شورى بينهم " ^(٢) ويبلغ الإهتمام بالسلطة الإستشارية درجة كبيرة اذ ورد الأمر بها فى قوله تعالى : " وشاورهم فى الأمر " ^(٣).

الفرع الثانى

تفويض السلطة الإدارية

دهليز

فى ظل تدرج السلطة الإدارية ، لابد من توزيع الاختصاص بين أعضاء الجهاز الإدارى من أجل سيره بنجاح فى أداء وظائفه وتحقيق أهدافه.

ورأينا فيما سبق ، أننا كلما صعدنا فى السلم الإدارى إلى أعلى ، كلما زادت الاختصاصات ، حتى نجد على قمة الهرم الإدارى الرئيس الأعلى الذى يملك سلطة إصدار القرارات والبت فى العديد من المسائل .

ولاشك أن هذا التركيز للاختصاصات والسلطات فى يد الرئيس الأعلى يؤدى إلى عجزه عن تصريح شئون إدارته بكفاءة واقتدار ، ويضطر إلى التوقيع على مايعرض عليه من ملفات وقرارات بلا فحص أو دراسة ، اعتمادا على إعداد الموظفين لها .

(١) محمد محمد جاهين : التنظيمات الإدارية فى الإسلام ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ١٩٨٤ ص ٧٨ .

(٢) سورة الشورى آية ٣٨ .

(٣) سورة آل عمران آية ١٥٩ .

ولتفادى ذلك العجز والتوقيع غير الواعى ، تلجأ الدول المتقدمة إلى اتباع أسلوب عدم التركيز الإدارى للإختصاصات الإدارية ، وتفويض السلطة الإدارية أحد وسائل تطبيق عدم التركيز الإدارى .

ماهيته

يعنى التفويض الإدارى بشكل عام : أن يعهد الرئيس الإدارى ببعض اختصاصاته التى يستمدّها من القانون إلى أحد مرؤسيه ، يمارسها تحت رقابته ، بحيث يكون من حق المرؤس المفوض إليه سلطة اتخاذ القرارات فى حدود التفويض دون الرجوع إلى الرئيس المفوض (١).

ودراسة التفويض ، قاسم مشترك بين القانون الإدارى وعلم الإدارة العامة

(١) راجع فى تعريفات التفويض :

- استاذنا الدكتور ماجد الحلو : علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية ، السابق ص ٣٤٣ .
- استاذنا الدكتور / محمد رفعت عبدالوهاب : الإدارة العامة ١٩٩٢ ، السابق ص ٢٤٨ .
- د. عبدالفتاح حسن : التفويض فى القانون الإدارى وعلم الإدارة العامة ، جامعة القاهرة ١٩٧٠ .
- د. سليمان الطماوى : الوجيز فى الإدارة العامة ، الطبعة الثانية ١٩٨١ ص ٦١ .
- د. محمود عاطف البنا : دراسات فى الإدارة العامة ، دار النصر للنشر والتوزيع ص ٦٢ .
- د. أنور احمد رسلان : الإدارة العامة ١٩٧٣ ص ١٣٨ .
- د. عزيزة الشريف : مبادئ علم الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ١٩٨٧ ص ٢٢٢ .
- د. عبدالغنى بسيونى : التفويض فى السلطة الإدارية ، الدار الجامعية ١٩٨٦ ص ٤٢ .
- د. محمد فتوح عثمان : التفويض فى الاختصاصات الإدارية ، دار المنار ص ١١ وراجع تفصيلات لتعريفات أخرى فى د. محمود ابراهيم والى : نظرية التفويض الإدارى . رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية حقوق عين شمس ١٩٤٩ ص ٥٤ ومابدها . ==

لكن القانون يتناول التفويض ، من جهة القواعد التنظيمية له والنتائج التي تترتب عليه ، أما الإدارة العامة فتعني به على أساس أنه ظاهرة اجتماعية تتفاعل مع التطبيق العملي بحسب البيئة التي يوجد فيها وما يثيره من مشكلات بغرض استخلاص سمات عامة يمكن أن تبنى عليها نظريات علمية تبتغى تحقيق التنظيم الأمثل للعمل داخل الجهاز الإداري .

أهميته

١ - من شأن التفويض أن يجعل السلطة والمسئولية في أيدي أقرب أعضاء الجهاز الإداري من العمل التنفيذي ، وهم الموظفون في المستويات الإدارية الأدنى المتواجدين في ميادين العمل .

٢ - يخفف الضغط عن كاهل القادة الإداريين ، ويرفع الأعباء عنهم ، على نحو يمكنهم من التفرغ للمهام الإدارية الكبرى ، كالتخطيط والتوجيه ، والتنسيق ، مما يعود على الجهاز الإداري بالفاعلية والكفاءة وحسن الإدارة .

٣ - يرفع من الروح المعنوية للموظفين الذي يعهد إليهم بالأعمال ، ويزيد من خبراتهم في العمل بسبب ممارستهم لأعمال رؤسائهم من خلال التفويض ويزيد من ثقتهم بأنفسهم .

٤ - يعتمد التفويض على مبدأ التخصص ، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى تنفيذ العمل على أفضل وجه ، مما يساعد على تحقيق أهداف الجهاز الإداري بأقل تكلفة^(١).

== وانظر أيضا :

- Drags: Science administrative , Paris 1972.

- Haisl Herbert: La notion de délégation de comptence en droit public, Paris 1972.

- Louis Trotabs Manuel de droit public et administratif , Paris. L.G.D.J. P 159.

(١) د. عزيزة الشريف : مبادئ علم الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ١٩٨٧ ص ٢٢٢ ، د. أنور رسلان ، انسئق ص ١٣٩ .

يرى كتاب الإدارة العامة عدم تفويض السلطة الإدارية في بعض الأمور مثل : المسائل المالية ، أو القرارات المتعلقة بالتشريع داخل التنظيم وخارجه ، أو تغيير السياسة العامة للتنظيم أو تغيير الوظائف الأساسية الكبرى له . وكذلك المسائل المالية والرقابة على أداء العمل الوظيفي والتخطيط ورسم السياسة العامة والمسئولية .

أما الأمور التي يصح فيها التفويض ، فيرى فقهاء الإدارة العامة قصرها على الشؤون اليومية العادية والمسائل الروتينية .^(١)

شروط صحته

لا يعتبر التفويض أصلاً عاماً وإنما هو نظام استثنائي فرضه الواقع العملي ، ولما كان الأمر كذلك ، فإنه وفقاً للقواعد الأصولية يجب أن تكون له شروط صحة معينة^(٢) حتى لا يخرج عنها وتتمثل فيما يلي :

١ - وجود نص يسمح بالتفويض

يلزم لصحة التفويض أن يوجد نص قانوني يسمح بالتفويض ، فإذا أسند القانون لموظفي الجهاز الإداري اختصاصاً محدداً ، فلا يجوز لهم أن يفوضوا فيه غيرهم إلا إذا كان القانون يجيز ذلك ، أما إذا تم التفويض دون نص فإن قرار التفويض يكون مشوباً بالبطلان^(٣) .

٢ - يجب أن يكون التفويض جزئياً

أي في بعض الاختصاصات المقررة للأصيل ، وحكمة ذلك واضحة ،

(١) أستاذنا الدكتور إبراهيم شيحا : المرجع السابق ص ٢٧٠ وإيضاد . محمود عاطف البنا . السابق ص ٧١ .

(٢) الدكتور فؤاد العطار . مبادئ الإدارة العامة ، مرجع سابق ص ١٦٦ .

(٣) أستاذنا الدكتور إبراهيم شيحا : المرجع السابق ص ٢٧٤ .

تبدو لأول وهلة ، وهي عدم جواز التنازل عن الوظيفة العامة لآخر . فلو كان التفويض شاملا لجميع اختصاصات الموظف الأصيل ، لأصبح هذا الأخير بدون عمل يزاوله وهو أمر غير سائغ منطقيا .

٣ - صدور قرار صريح بالتفويض

لايكفى وجود نص فى القانون يسمح بالتفويض ، بل يلزم فوق ذلك إصدار قرار من السلطة المفوضة يتضمن التفويض ، ويلزم فى قرار التفويض أن يكون صريحا وواضحا ولا يمكن افتراضه ضمنا من خلال بعض التصرفات .

ويستفاد من ذلك أيضا أن قرار التفويض يجب أن يكون كتابيا ، فلا يصح أن يكون شفويا^(١) وهو المبدأ الذى أرسته محكمة القضاء الإدارى منذ عام ١٩٤٩ بقولها : " لا يلتفت إلى القول بصدر تفويض شفوى من مجلس الوزراء إلى وزير المالية فى شأن وقف العمل بقواعد مجلس الوزراء ، لأن مثل هذا التفويض لا يكون إلا بقرار يصدره مجلس الوزراء بالطرق المعتادة ثم يبلغه إلى وزارة المالية " ^(٢).

٤ - عدم تفويض التفويض

من الشروط اللازمة لصحة التفويض أن سلطة التفويض لا تفوض Le pouvoir deleguer ne deleguer pas فلا يجوز للمرؤوس المفوض إليه أن يعيد تفويض السلطة المفوضة إليه ، إلى من هم أدنى منه فى هيكل السلم الإدارى . وهذا مايفرضه منطق الواقع العملى ، لأن توالى التفويض يؤثر على قدرة الرئيس على المتابعة والإشراف والتوجيه ، وتضيع المسؤولية بين الموظفين .

(١) انظر عكس ذلك د. مصطفى أبوزيد فهمى : القضاء الإدارى : الطبعة الرابعة ١٩٧٩ ص ٦٩ حيث يرى أن التفويض يجوز أن يكون شفويا بالتليفون أو التتغراف .

(٢) حكم محكمة القضاء الإدارى الصادر فى ١٩٤٩/١/٢١ ، مجموعة تمبادئ انقانونية التى قررتها هذه المحكمة ، السنة الثامنة ، حكم رقم ٤٣ ص ٢٥٠ .

٥ - أن يكون التفويض من أعلى إلى أسفل

وهذا ما تقتضيه طبيعة التفويض ، كوسيلة للتخفيف عن كاهل الرؤساء الإداريين .

ومن ثم فإنه من غير المتصور أو المنطقي أن يحدث العكس ، أى أن يتم التفويض من المرفوس إلى رئيسه .^(١)

٦ - إحترام حدود التفويض

يجب على المفوض إليه ألا يتعدى حدود التفويض ، بل يمارس اختصاصه فى حدود ما فوضه فيه قرار التفويض ، دون أن يزيد عليه اختصاصا آخر حتى ولو كان مشابها له أو متماثلا معه ، ويرجع ذلك إلى أن التفويض استثناء من الأصل والإستثناء طبقا للقواعد الأصولية لا يجوز القياس عليه أو التوسع فى تفسيره .^(٢)

تفويض السلطة وتفويض التوقيع

يفرق الفقه الفرنسى بين تفويض السلطة *délégation de pouvoir* والتفويض فى التوقيع *délégation de signature* ويرتبون على هذه التفرقة النتائج التالية :

١ - إن تفويض السلطة يؤدى إلى نقل الاختصاصات إلى المفوض إليه خلال فترة التفويض على نحو يحرم الأصل^(٣) منها بينما لا يحرم من فوض بالتوقيع من مباشرة اختصاصه رغم التفويض^(٤).

(١) د. عبدالغنى بسيونى : أصول علم الإدارة العامة : المرجع السابق ، ص ٤٨ .

(٢) د. محمد أنس جعفر ، د. محمد عبدالحميد أبو زيد ، د. عبدالمجيد سليمان : أصول الإدارة العامة ١٩٩٤ - ١٩٩٥ ص ٩٩ .

(٣) Charles Debbasch: Droit administratif, 2^{em} éd cujas, 1971, P 321

(٤) د. محسن العبودى : الإدارة العامة ، السابق ص ٤٠٠ .

٢ - إن تفويض السلطة يوجه إلى الموظف بصفته لا بشخصه ، على أساس أن الوظيفة هي المعول عليها وليس الموظف . أما تفويض التوقيع فيقوم على الإعتبار الشخصي ، وينتهى إذا تغير أحد أطرافه .

٣ - إن القرارات الصادرة بناء على تفويض السلطة ترتبط قوتها بدرجة المفوض إليه ، أما القرارات الصادرة في تفويض التوقيع فتكون لها قوة القرارات الصادرة عن الأصل (المفوض) (١) .

تفويض السلطة والحلول فيها

يقصد بالحلول في الاختصاص ، أن يحل موظف عام أو جهة إدارية محل آخر في حالة غياب الموظف الأصل أو قيام سبب يحول بينه وبين أداء عمله ، أو عندما تتقاعس إحدى الجبهات الإدارية عن القيام باختصاصاتها .

وعند حلول موظف عام محل زميله أو رئيسه في حالة غيابه ، تنتقل اختصاصات الثاني إلى الأول بقوة القانون . والأمثلة على ذلك كثيرة في قانون العاملين المدنيين بالدولة ، ونختار المادة ٤٤ من قانون الحكم المحلي كمثال على الحلول والتي تنص على أنه : " يجوز بقرار من المحافظ تعيين نائب لرئيس المركز ، ولرئيس المركز تفويضه في بعض اختصاصاته ، ويحل نائب المركز محل رئيس المركز في حالة غيابه ، وفي حالة غيابهما يحل مأمور المركز محل رئيس المركز ويباشر من يحل محل رئيس المركز جميع اختصاصاته " . ومثال حلول جهة إدارية محل أخرى ، ما تنص عليه قوانين الإدارة المحلية في فرنسا من حلول السلطة المركزية محل الهيئات المحلية إذا أهملت أو رفضت القيام على المرافق الإجبارية وخاصة فيما

(١) د. سليمان الطماوى : النظرية العامة للقرارات الإدارية : دراسة مقارنة ١٩٨٤ ، دار الفكر العربى ص ٢٩٦ وما بعدها ، أستاذنا الدكتور ماجد الحلو : علم الإدارة العامة ، السابق ص ٣٤٩ .

يتعلق بالميزانية والضبط الإداري^(١).

ويختلف تفويض السلطة أو الإختصاص عن الحلول Le suppleant في الإختصاص فيما يلى :

أ - التفويض عمل إرادى يقوم به المفوض ، أما الحلول فيتم بقوة القانون عند غياب الموظف أو وجود عذر قهرى يمنعه من الذهاب إلى عمله.

ب - إن الحال يحل محل الأصل في ممارسة كل اختصاصاته ، بعكس التفويض الذى يكون فى بعض الإختصاصات .

ج - إن القرارات الصادرة من المفوض إليه ، ترتبط قوتها بدرجة المفوض إليه ، أما فى الحلول فتكون القرارات لها ذات قوة القرارات الصادرة من الأصل^(٢) .

تفويض الإختصاص والإنابة فيه

تعنى الإنابة : تغيب صاحب الإختصاص الأصل ، فتقوم الجهة الإدارية الأعلى بإصدار قرار تكلف بمقتضاه موظفا آخر للقيام باختصاصات الأصل الغائب ، وهذا الغائب المكلف قد يكون من نفس مستوى الأصل أو من مستوى أعلى أو أدنى منه .

وعلى خلاف ما رأينا فى الحلول من أنه يتم بقوة القانون فإن ، الإنابة تكون بقرار إدارى يصدر من السلطة المختصة .

ومثال الإنابة : أن يسافر أحد الوزراء إلى خارج الدولة فى مهمة

(١) د. أنس جعفر ، د. محمد أبوزيد ، د. عبدالمجيد سليمان : أصول الإدارة العامة ، السابق ص ١٠٤ .

(٢) د. على البار : أصول علم الإدارة العامة ، دار الجامعات المصرية ، الاسكندرية ص ٩٥ .

رسمية فيقوم رئيس الجمهورية بإصدار قرار يكلف به من يقوم بعمل الوزير الغائب ، وقد يكون الشخص النائب عنه وزيرا آخر مثله أو أعلى منه كرئيس الوزراء ، أو أقل منه ، كنائب الوزير الغائب .

ويختلف التفويض عن الإنابة فيما يلي :

أ - في الإنابة يتولى النائب - كما هو الحال في انحطول - جميع اختصاصات الأصيل ، أما في التفويض ، فيباشر المفوض إليه بعض الاختصاصات وليس جميعها .

ب - المفوض إليه يكون دائما في مستوى إداري أقل من الأصيل المفوض ، بينما النائب قد يكون من نفس مستوى الأصيل أو أعلى أو أدنى منه .

ج - تنتهى الإنابة - مثل الحلول - بقوة القانون عند عودة الأصيل الغائب ، أما التفويض فلا ينتهى بقوة القانون ، وإنما بانتهاء مدته المحددة في قرار التفويض أو الغائه بواسطة الأصيل الذى أصدر قرار التفويض^(١).

تفويض السلطة في الإدارة الإسلامية

عرف الفكر الإسلامى فكرة تفويض السلطة منذ اللحظة الأولى لقيام الدولة الإسلامية ، فقد كان النبى صلى الله عليه وسلم يتولى أمر مايليه بنفسه ، ويولى فيما بعد عنه ، فولى على مكة عتاب بن أسعد وعلى الطائف عثمان بن أبى العاص الثقفى وعلى قرى عرينة خالد بن سعيد بن العاص وبعث عليا ومعاذ بن جبل وأبا موسى الأشعرى إلى اليمن^(٢).

(١) أستاذنا الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب : الإدارة العامة ، الفتح للطباعة والنشر ١٩٩٢ ص ٢٦٨ . وأيضا د. مصطفى أبوزيد فهمى : القضاء الإدارى ومجلس الدولة ، السابق ص ٤٧٣ .

(٢) محمد محمد حامين : التنظيمات الإدارية فى الإسلام ، نهضة امصرية العامة للكتاب ١٩٨٤ ص ٧٢ .

وكذلك فعل الخلفاء الراشدون بعده ، فكان الخليفة يقسم العمل بين العاملين ولا ينفرد بالسلطة وذلك تبعاً للتخصص والكفاية . فقد أسند أبو بكر رضى الله عنه القضاء إلى عمر وأسند إلى علي الإشراف على أسرى الحرب ، أما إمارة بيت المال فقد أسندها إلى أبي عبيدة بن الجراح .

وسار على نفس النهج عمر بن الخطاب رضى الله عنه ، فاحتفظ ببيت المال لنفسه ووزع باقى الأعمال على من رأى كفاءتهم حسب تخصصه ، فجعل الفقه لمعاذ بن جبل ، ومن أراد أن يسأل عن الفرائض فليأت زيد بن ثابت ^(١) .

على أن تفويض السلطة فى الإسلام لا يعفى من المسئولية ، فالأصيل المفوض ، عليه أن يراقب حسن التنفيذ من المفوض إليه ، وفى ذلك يقول الماوردى " وعلى الخليفة أن يباشر بنفسه مشاركة الأمور ، وتصفح الأحوال ، لينهض بسياسة الأمة وحراسة الملة ، ولا يعول على التفويض تشاغلاً بلذة أو عبادة فقد يخون الأمين ويغش الناصح " ^(٢) .

وقد قال الله تعالى : " يادأود إنا جعلناك خليفة فى الأرض فاحكم بين الناس بالحق ولا تتبع الهوى فىضلك عن سبيل الله " ^(٣) فلم يقتصر الله سبحانه على التفويض دون المباشرة .

(١) ابن قيم الجوزية : الطرق الحكيمة فى السياسة الشرعية ، القاهرة ، مطبعة السنة المحمدية ١٩٤٣ ص ٢٧١ . وانظر كذلك : محمد عبدالمنعم خميس : الإدارة فى صدر الإسلام ، القاهرة - المجلس الأعلى للشئون الإسلامية ١٩٧٤ ص ٨٨ وما بعدها .

(٢) الماوردى : الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، الطبعة الأولى . دار الفكر ١٩٨٣ ص ١٥ .

(٣) سورة ص الآية ٢٦ .

المبحث الثالث

المبادئ أو التوجيهات التي تحكم سير الجهاز الإداري

إن عناصر التنظيم التي أوردناها فيما سلف ، ليست سوى مجرد أدوات نافعة في عملية التنظيم ، لكنها لا توضح لنا كيف يتم التنظيم في الواقع العملي ، ففي كل جهاز إداري يوجد موظفين يشغلون وظائف ، وتتدرج الوظائف في شكل هرمي وتفوض السلطة الإدارية للتخفيف عن كاهل القادة الإداريين .

وبالإضافة إلى هذه العناصر توجد مبادئ ^(١) Principles أو توجيهات Proverbs عامة ، لا تلتزم الإدارة بتطبيقها حرفيا ، بيد أن الأخذ بها يؤدي - بلا ريب - إلى أداء العمل الإداري بطريقة أفضل وبكفاية توفر الجهد والمال .

ونعرض فيما يلي لأشهر هذه المبادئ أو التوجيهات ، بادئين بطرح التصور الوضعي ثم ننشئ بالتصور الإسلامي وذلك فيما يلي :

١ - وحدة القيادة في الدولة

أولا : في الفكر الوضعي

نظرا لتنوع وتعدد الفروع التي يتكون منها الجهاز الإداري في الدولة ، وزارات ، ومصالح وهيئات عامة ، فإن الأمر يستلزم وجود سلطة عليا

أنظر في هذه المبادئ مؤلفات الإدارة العامة ، وعلى سبيل المثال : د. أحمد حافظ نجم : مبادئ علم الإدارة العامة ، السابق ص ٧٠ ، د. مصطفى محمود عفيفي : مبادئ وأصول علم الإدارة العامة ، الجزء الأول طبعة كلية شرطة دبي ١٩٩٠ ص ٢٤٩ . أستاذنا الدكتور فؤاد محمد النادى : مبادئ علم الإدارة العامة ، السابق ص ١٣٨ وما بعدها . د. رمزي الشاعر . د. ربيع فتح الباب : أصول الإدارة العامة ١٩٨٥ ص ١٨٣ وما بعدها ، د. محمود عاطف أنبنا : دراسات في الإدارة العامة ، السابق ص ٩٤ وما بعدها . د. عزيزة الشربف : أصول الإدارة والتنظيم في دولة الإسلام الأولى ، دار النهضة العربية ١٩٩٠ ص ١٤٢ وما بعدها . د. عبدالحق بسيوني : أصول علم الإدارة العامة ، السابق ص ٢٣٧ .

موحدة فى كل دولة تتولى مهام القيادة والتوجيه بالنسبة لكافة المنظمات الإدارية فى الدولة .

وتختلف وحدة القيادة هذه بحسب النظام السياسى السائد فى الدولة : ففي النظام الرئاسى تتمثل فى رئيس الجمهورية ، حيث يقوم برسم السياسة العامة بمعاونة مجموعة من المساعدين والمستشارين ، ويشرف كذلك على تنفيذها .

ويبين من ذلك أن الرئيس فى ظل هذا النظام يجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة ، فيضطلع بأعباء القيادة باعتباره الرئيس الأعلى للسلطة الإدارية كما هو الحال فى أمريكا .

أما فى النظام البرلمانى فإن مجلس الوزراء هو الذى يتولى أعباء القيادة، على أساس أن كل وزير هو الرئيس الأعلى للجهاز الإدارى فى نطاق وزارته ، والنموذج الأمثل لذلك بريطانيا^(١).

وفى مصر أخذ دستور ١٩٧١ بجوهر النظام البرلمانى ، ونتيجة لذلك نصت المادة ١٣٨ من الدستور على أن (يضع رئيس الجمهورية بالإشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة ويشرف على تنفيذها على الوجه المبين فى الدستور) ويعطى الدستور لرئيس الجمهورية سلطة إصدار القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة^(٢).

ثانيا : فى الفكر الإسلامى

يأتى بمنكر من القول وزورا من يدعى أن الفكر الإسلامى لم يعرف هذا المبدأ ، فقد عرف الفقهاء المسلمون وحدة القيادة فى الدولة ، فالإمام يجب أن يكون واحدا ، لأن وحدة القيادة رمز لوحدة الأمة . ويصل الأمر إلى درجة عالية من الإهتمام بوحدة القيادة فى قول الرسول - صلى الله عليه وسلم :

(١) د. عبدالغنى بسيونى : أصول علم الإدارة العامة . ائدار الجامعية ١٩٩٣ ص ٢٣٩ .

(٢) المادة ١٤٦ من الدستور المصرى .

" إذا بويع لخليفَتين فاقتلوا الآخر منهما " (١) والهدف من ذلك ، القضاء على دابر الفتن والتناحر الذى يمكن أن يثيره التعدد .

ويوضح الشيخ رشيد رضا أساس هذا المبدأ بقوله : " إن أصل الشرع أن يكون رئيس الحكومة (الإمام) واحدا ، وهذا أمر إجماعى عند جميع الأمم كالمسلمين ، وسببه معروف وهو أن أمر الحكومة أولى من كل أمر عام له شعب كثيرة ، بأن تكون له جهة واحدة يضبط بها النظام ويحول دون انتشار الفوضى " . ويقول الماوردى : " لأنه لا يجوز أن يكون للأمة إمامان فى وقت واحد ... " (٢) .

ويستفاد من ذلك أن وحدة القيادة فى الدولة تمنع الفوضى التى يمكن أن تترتب على التعدد (٣) .

٢ - مبدأ وحدة الرئاسة والأمر

أولا : فى الفكر الوضعى

يقصد بهذا المبدأ ألا يتلقى المروءس أوامر من أكثر من رئيس إدارى واحد ، أى تركيز سلطة إصدار الأوامر فى مصدر واحد .

ولا يفهم من ذلك تركيز السلطة الإدارية داخل الجهاز الإدارى فى شخص واحد ، فهذا غير مراد ، وإنما يقصد بذلك أن تنحصر سلطة إصدار الأوامر فى كل طبقة من طبقات الموظفين فى رئيس إدارى واحد ، يصبح مسئولا عن توجيه العمل بالنسبة لمن يعملون تحت سلطاته . ويعود ذلك إلى أن تعدد الأوامر الصادرة إلى المروءس من رؤساء مختلفين قد يؤدى إلى الارتباك أو التعارض ، فضلا عن إساءة العلاقات بينه وبين بعض الرؤساء ،

(١) هذا الحديث محمول على ما إذا لم ينبفع المِنازع إلا بقتله لأنه شهر السيف على الجماعة . أى فحاربوه لأنه حينئذ باغ تنطبق عليه أحكام البغاة .

(٢) الماوردى : الأحكام السلطانية ص ٧ .

(٣) د. فزاد محمد أنشادى : مبادئ علم الإدارة العامة مرجع سابق ص ١٠ .

زيادة على تضارب الأوامر الصادرة منهم وتتاقضها مما يؤدي إلى الفساد والإضطراب في المنظمة . ويترتب على هذا المبدأ ، تسلسل القيادة ، ومن مقتضياته عدم تخطي الرئيس الأعلى لمؤسسه المباشرين وتوجيه أوامر لهم إلا في حالة الضرورة على أن يحيط الرئيس الأعلى الرؤساء المباشرين بما صدر عنه من أوامر لمؤسسه ، حتى لا تتأثر نفسياتهم بهذا التخطي وتحمل في داخلها عدم ارتياح ونفور .

ثانيا : في الفكر الإسلامي

عنى الإسلام كثيرا بهذا المبدأ ، انطلاقا من طبيعة الإنسان التي لا تسمح للعامل بأن يتلقى أوامره من أكثر من رئيس واحد ، ونلمح أساس هذا المبدأ في قوله تعالى " ضرب الله مثلا رجلا فيه شركاء متشاكسون ورجلا سلما لرجل هل يستويان مثلا الحمد لله بل أكثرهم لا يعلمون " (١) ومعنى الآية حسب مختصر تفسير ابن كثير : أى يتنازعون فى ذلك العبد المشترك بينهم " ورجلا سلما " أى سالما " لرجل " أى خالص لا يملكه أحد غيره " هل يستويان مثلا " أى لا يستوى هذا وذاك .

والمعنى الذى يهم علماء الإدارة فى هذه الآية ، هو وحدة إصدار الأوامر وما يترتب عليها من حسن سير المرفق العام ، أما التعدد فإنه يؤدي إلى التضارب والتنازع ، كما هو حال الرجل الذى يملكه أكثر من واحد إذ يظل المالكون متشاكسين ومتناحرين فيه ويعطى كل واحد منهم أمرا مختلفا عن الآخر ، وقد أثر التعدد فى الرجل المملوك وجعله فى حيرة من أمره ، أيهم يعصى وأيهم يطيع (٢).

(١) سورة الزمر . الآية ٢٩ .

(٢) محمد بن عبد الله البرعى : مبادئ الإدارة والقيادة فى الإسلام . إصدار نادي المنطقه الشرقية الأدبي . الطبعة الأولى ١٩٩٤ ص ١٠٧ .

٣ - توازن السلطة مع المسؤولية

أولا : فى الفكر الوضعى

من مقتضيات حسن سير العمل فى الجهاز الإدارى ، أن تتناسب السلطة مع المسؤولية ، سواء فى الإدارة الخاصة أو الإدارة العامة أو فى مجال النظم السياسية كذلك . وترتبط السلطة بالمسؤولية ارتباط العلة بالمعلول ، فإذا انتفت السلطة انتفت المسؤولية ، وإذا وجدت السلطة تلازمها المسؤولية ، كما أن السلطة بدون المسؤولية لا تتفق مع اعتبارات العدالة ومقتضيات المساءلة .

ولا يكفى التلازم بين السلطة والمسؤولية ، وإنما يكملها التناسب بينهما ، ويعنى ذلك وجوب منح الموظف أو القائد الإدارى سلطة إدارية ، أى قدرته على أن يحصل من آخر على تصرف ، ما كان ليأتيه هذا الأخير من تلقاء نفسه . ويبدو ذلك واضحا فى سلطة الرئيس على المروء ، ورب العمل على عماله ^(١) بهدف تحقيق أهداف الجهاز الإدارى .

ومن جهة أخرى ، إذا كانت السلطة دون القدر الضرورى لإنجاز العمل ، فإن ذلك يؤدى إلى العجز عن تحقيق الأهداف المنشودة والإرتباك فى العمل .

ويقتضى تناسب السلطة ، تحديد واجبات وسلطات كل وظيفة على نحو محدد من خلال توصيف الوظائف ^(٢) ، ومن ثم فإن الموظف لا يسأل عن أعمال ليس من حقه إصدار القرارات الخاصة بها .

ومن مستلزمات التناسب كذلك ، ألا يمنح الموظف سلطات تفوق مسؤولياته حتى لا ينحرف بها أو يستبد فى مباشرتها .

(١) د. محمد عبدالحمد أبوزيد : مبادئ الإدارة العامة . دار النهضة العربية . الطبعة الثانية ١٩٨٨ ص ١٨٨ .

(٢) د. محمود عاطف تننا : دراسات فى الإدارة العامة : السابق ص ١٠٨ ، ١٠٩ .

ثانيا : فى الفكر الإسلامى

كشف الفقه الإسلامى عن هذا المبدأ بصورة لم يسبق إليها فى الدقة أى تشريع أو تنظيم إدارى من وضع البشر ، فليس فى الإسلام من هو بمنأى عن المسئولية ، فكل المسلمين راع وكلهم مسئول عن رعيته .

وقد تشددت الشريعة الإسلامية فى تقرير المسئولية عن السلطة حتى يسير العمل الإدارى بكفاءة وفاعلية ، ومنعا من أن يستشرى الفساد فى البلاد نتيجة عدم امتثال الرعية والرعاة لقواعد المسئولية التى قررها القانون الإسلامى .

وفى القرآن الكريم يقول رب العزة : " كل امرئ بما كسب رهين " (١).

وفى السنة النبوية يقول الرسول صلى الله عليه وسلم : " كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته ، فالإمام راع ومسئول عن رعيته ، والرجل راع على أهل بيته ومسئول عن رعيته ، والمرأة راعية فى بيت زوجها وهى مسئولة عن رعيتها .. ألا فكلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته " (٢).

وفى سير الحياة الإدارية وتوزيع الاختصاصات على المنوط بهم أدائها ، نجد تطبيقا كالشهب المضيئة تخطف الأبصار فى سماء الفكر الإدارى للتوازن والتناسب بين السلطة والمسئولية ، ولا سيما فى عهد القائد الفذ عمر بن الخطاب رضى الله عنه الذى عتبر نفسه مسئولا عن تمهيد الطريق (هيئة الطرق ، كبارى الآن) حتى تغير بنى البشر بقوله : " لو أن بعيرا عثرت بالعراق لسنلت عنها : لدم تعبت لها الطريق يا عمر ؟ " .

وكان عمر رضى الله عنه يفتخ فى محاسن لولائه بقوله : " فوالله لا يحضرنى شيء من أمركم فىليه حذرنى ، ولا يتغيب عنى فألوا فيه الجزاء

(١) سورة الطور . آية ٢١ .

(٢) رواد عن ابن عمر : أحمد بن حنبل فى مسنده ، حازى ومسلم وبيروداود والترمذى . وهو حديث صحيح .

والأمانة ولنن أحسنوا - أئ الولاءة - لأحسنن إللهم ولنن أساءوا لأنكلم بهم ."

وئبلع الفكر الإدارى عند عمر بن الخطاب درجة عالية فى مراعاة العلاقات الإنسانية فى الإدارة العامة وإقرار مبادئ التنظيم الإدارى فى الواقع العملى ولاسىما مبدأ تطابق نطاق الإدارة الفعلى مع نطاق الإدارة الرسمى ، وهو النطاق المعقول للإشراف والتمكين . وئأتى الفكر الإدارى الغربى الآن لكشف عن هذا الفهم الناضج لمبادئ الإدارة والذى سبق إللهم عمر . فافقهه الفرنسى جريكوناس أحد رواد مدرسة العملية الإدارية يميز بين مجموعة من العلاقات التى تنشأ بين الرئيس والمرؤس ومنها العلاقات الفردية المباشرة أى التى تنشأ بين المدير وكل واحد من المرؤوسين المباشرين على انفراد . ويستفاد ذلك مما أخرجہ البیهقى أن عمر بن الخطاب رضى الله عنه كان إذا قدم عليه وافد سألہ : كيف أميركم ؟ أيعود المريض ؟ أيجيب المملوك ؟ كيف صنيعه معكم ؟ ومن يقوم على بابہ ؟ فإن قال له : إن الأمير لايفعل ذلك عزله عمر (١).

ويدرك المرؤوسون فى ظل الدولة الإسلامية هذا التناسب بين السلطة والمسئولية ، فأجداهم يمر بها عمر ليلا وهى تلهى صغارا لها يتضورون جوعا بقدر فيه ماء ، توقد تحته النار ولاشئ فيه . فاقترب منها وسألها عما تصنع وعن حال الصبية ، فأجابته بقولها : كما ترى أتعلمهم حتى يناموا . فقال لها : ولم لاتذهبين إلى عمر - ولم تكن المرأة تعرفه - ليساعدك على إطعامهم ؟ فقالت : الله بيننا وبين عمر ، فجزع عمر جزعا شديدا ، وقال لها وقد استبد به الجزع والحزن : ومايدرى عمر بكم ؟ فقالت : يتولى أمرنا ويغفل عنا ، ولم يهنا للقائد استقرار ولم يغمض له جفن حتى ذهب إلى بيت المال وأخذ منه دقيقا وذهب إلى المرأة وأطعم أولادها بيده حتى ناموا (٢).

وتقول بعض الروايات إن أم الأولاد قالت له : والله إنك لأحق

(١) ابن حريز الطبرى . تاريخ الطبرى . القاهرة . دار المعارف . الجزء الخامس ص ٣٣ .

(٢) الأستاذ الدكتور فؤاد محمد النادى : منادى علم الإدارة العامة . تسابق ص ٢١ .

بالخلاقة من عمر .

٤ - التخصص

أولا : فى الفكر الوضعى

بعد التخصص مبدأ أساسيا تقوم عليه نظرية التنظيم الإدارى ، ويعنى بتقسيم العمل ، بحيث يختص كل عامل بمباشرة جزء أو نوع معين منه ، يتفق مع دراسته وخبرته ويكون أقدر من غيره فى أداء مهامه تبعا لمؤهلاته العلمية أو العملية .

وترتبط الكفاية الإدارية للموظفين ارتباطا طرديا مع التخصص وتقسيم العمل ، فتزاد هذه الكفاية بزيادة تطبيقه وتقل بالإعراض عنه أو النظر إليه كأمر ثانوى .

ومع تقدم التكنولوجيا والوسائل العلمية الحديثة المستخدمة فى الإدارة لامندوحة من اللجوء إلى التخصص فى سير أعمال الإدارات (١).

وثمة فوائد تعود على الإدارة من تطبيق مبدأ التخصص وتقسيم العمل داخل الجهاز الإدارى يمكن إجمال أهمها فيما يلى :

١ - توفير الوقت والجهد والمال عن طريق استغلال جهود أصحاب الكفاءات الممتازة التى يكشف عنها تطبيق مبدأ التخصص .

٢ - يساعد التخصص على تحديد المسئولية واكتشاف المهارات الذاتية وتنمية المواهب الفردية ، وبالتالي يمكن من استخدام الكفايات الأكثر قدرة وملاءمة فى كل ناحية من نواحى العمل ، فيثمر ذلك إتقانا للعمل وتطورا له وسرعة فى إنجازه ويمنع التضارب فى الاختصاصات (٢).

(١) د. محمود عاطف البنا : دراسات فى الإدارة العامة ، السابق ، ص ١٠٩ .

(٢) د. عزيزة الشريف : مبادئ علم الإدارة العامة ، السابق ، ص ٢٣٤ .

٣ - يعد وسيلة هامة لتقدم الإدارة والتخلص من عيوب الروتين وتركيز السلطة في يد الرئيس الإداري وحده (مشكلة عنق الزجاجة في السلم الإداري) ولا غرو في ذلك فالتخصص يسمح باستخدام كفاءات عالية في شتى الميادين ^(١).

ثانيا : في الفكر الإسلامي

يؤمن الإسلام بالتخصص ويحث عليه ويقرر مفكروه أن عدم الإخذ به يؤدي إلى الفساد ويجعل المسئول عن ترك التخصص وزر ما يترتب عليه من مساوئ .

وإذا ولينا وجهنا شطر منهج الإسلام في إرساء هذا المبدأ وتقريره ، نجد ذلك واضحا في القرآن والسنة وفي التطبيق العملي في الحياة الإدارية .

ففي القرآن الكريم إشارات بالغة الوضوح في تقرير التخصص منها قول الله تعالى : " ولا يبينك مثل خبير ^(٢) وقوله تعالى : " فاسألوا أهل الذكر إن كنتم لاتعلمون " ^(٣) وفي آية ثالثة يقول جل وعلا : " ولو ردوه إلى الرسول وإلى أولى الأمر منهم لعلمه الذين يستنبطونه منهم " ^(٤).

وإنعام النظر في الآيات السابقة - يبرز إهتمام الإسلام بمبدأ التخصص

(1) L. Trwick: The Element of Administration 1961,P.48.

حيث يقول :

" Specialisation enables A man to think about one subject or one Group of Allied subjects with Enormous economy in mental effort and cosequent strengthening of the power and reach of his knowledge of his function".

(٢) سورة فاطر . آية ١٤ .

(٣) سورة النحل . آية ٤٣ . والأنبياء . آية ٧ .

(٤) سورة يوسف . آية ٥٥ .

وتقريره له ، حيث يوجه إلى عرض المشكلات على أهل الخبرة والمعرفة والدراية فهم ولاشك أقدر من غيرهم على تقديم الرأي السديد والمشورة الناجعة : نظر المباحة : بين من ياتى به من الآراء جديرين بعرض الأمر عليهم .

ويهتم الإسلام بالتخصص فى أعلى درجات السلم الإدارى (الوزارة) ، فالوزير باعتبارده المستول الإدارى الأول عن سير العمل فى إدارته يستطيع أن يباشر رقابته بكفاءة وافتدأر ، يكتلها له التخصص فى النشاط الذى تقوم عليه وزارته . وإزالة سريعة على ماورد على لسان سيدنا يوسف عليه السلام توضح ذلك حيث قال : " اجعلنى على خزان الأرض إنى حفيظ عليم^(١) ، فهو يأنس فى نفسه المؤهلات اللازمة لشغل منصب وزير المالية أو التموين والتى تتطلب إلماماً بالأرقام والإحصائيات والأموال والتخطيط والتخزين والتوزيع ، وكلها تحتاج إلى العلم والحفيظ وهما الصفتان اللتان أبرهما يوسف فى عرض شغل المنصب .

وفى السنة النبوية يقول الرسول صلى الله عليه وسلم : " إذا ضيعت الأمانة فانتظروا الساعة " قالوا : كيف تضيع الأمانة يا رسول الله ؟ قال : إذا أسند الأمر إلى غير أهله فانتظروا الساعة " .

ولعل هذا الحديث هو الأساس الذى استقى منه الفكر الإدارى مبدأ " الرجل المناسب فى المكان المناسب " بضم الميم لا بكسرها .

وفى إشارة إلى أن الكفاية الإدارية تسهل تحقيق أهداف الجهاز الإدارى على مستوى الدولة كلها يقول صلى الله عليه وسلم : " إذا رضى الله عن قوم استعمل عليهم خيارهم " ثم يرسى الرسول صلى الله عليه وسلم أساس الجدارة فى شغل الوظائف العامة بقوله : " استعينوا على كل صنعة بصالحى

(١) سورة يوسف آية ٥٥ .

أهلها " وفى موضع آخر يقول : " إن الله يحب العبد المؤمن المحترف " (١).

وقد فهم الصحابة رضوان الله عليهم هذا الحرص من جانب الرسول صلى الله عليه وسلم على احترام التخصص فطبقوه فى حياتهم ، فالإمام على بن أبى طالب فى كتابه إلى الأشتر النخعى واليه على مصر يقول فيه : " واعلم أن الرعية طبقات " التدرج الإدارى " لا يصلح بعضها إلا ببعض ولا غنى ببعضها عن بعض ، فمنها جنود الله ، ومنها كتاب العامة والخاصة ، ومنها قضاة العدل ومنها عمال الإنصاف والرفق ومنها أهل الجزية .. ومنها التجار وأهل الصناعات " .

وكذلك طبق عمر هذا المبدأ ، ومن الأمثلة على ذلك قوله : " أيها الناس من أراد أن يسأل عن الفرائض فليأت زيد بن ثابت ومن أراد أن يسأل عن الفقه فليأت معاذ بن جبل ، ومن أراد أن يسأل عن المال فليأتى ، فإن الله جعلنى له خازنا وقاسما " .

كما احتفظ عمر بمجلس شورى يتكون من الفقهاء الذين ذكرهم ، كمؤسسة استشارية له يرجع إليها فى أمور الحكم والإدارة ، وتكشف عن علاقات السلطة الاستشارية فى الإدارة العامة (٢).

(١) مراد محمد على : الأساليب الإدارية فى الإسلام ، دار الإعتصام ١٩٨٠ ص ٥٥ وما بعدها .

(٢) د. رمضان محمد بطيخ : أصول التنظيم الإدارى فى النظم الوضعية والإسلامية . السابق ص ١٨٢ وما بعدها .

الفصل الثالث

التنسيق الإداري

المطلب الأول

في الفكر الوضعي

من العسير أن يحقق الجهاز الإداري أهدافه المخططة سالنا أو يبلغ غايته، دون تنسيق بين ثقافة الجهاز والتدورات التي يبذلها ويقدمها العاملون بوحدهاته المختلفة . فالإنسجام والتعاون بين الأفراد ، والتوافق والتآلف في الجهود ، يعمل التنسيق على تعاليتها بتهيئة سير صحيح للجهاز الإداري ، يراعي التناسب المفترض بين الأدوات المتاحة ونوعية العمل المطلوب .

كما يكفل انتسير عناية بالتوفيق بين أعمال مختلف وحدات الجهاز الإداري ، حتى لا يحدث تضارب أو تعارض أو تصادم بين مأيوديه جزء هنا ومأيوديه جزء آخر هناك .

وسوف يكون حديثنا عن التنسيق من زاوية أنه تنسيق لوظائف الوحدة أو المنظمة داخل الجهاز الإداري ، لا من زاوية تنسيق الجهود البشرية ، فهذه تدخل في الأركان العضوية للعملية الإدارية .

وفي إطار الحديث عن التنسيق نعرض لما يلي :

أولا : تعريف التنسيق

اهتم علماء الإدارة العامة بتحديد ماهية التنسيق وذلك بمحاولة وضع تعريف له . وكان من الطبيعي أن تتعدد التعريفات بتعدد الزوايا التي ينظرون منها إليه .

فالأستاذان موني ورايلي Mooney and Reiley يعرفان التنسيق بأنه " تحقيق العمل الجماعي وتحقيق وحدة العمل والتصرف في اتجاه محدد

ومتفق عليه " (١).

وفى الفقه العربى ، وجدت تعريفات كثيرة كذلك ، منها ما يتناول التنسيق من وجهة عضوية (جهود الجماعة) ومنها ما يتناوله من وجهة موضوعية (توفيق بين وظائف الوحدات) ، لعل أبرزها ، تعريف التنسيق بأنه " تحديد العلاقة بين الوحدات المختلفة فى الجهاز وتيسير قدر من الإتصال بينها يسمح بتوجيه نشاطها كلها وجهة واحدة تمثل سياسة المشروع وتكفل تحقيقها وتمنع التضارب بين قراراتها وتصرفاتها " (٢).

وذهب البعض الآخر إلى وضع تعريف للتنسيق بمعناه العام يتمثل فى أنه " التوفيق بين نشاط الجماعة التى تعمل على تحقيق غرض مشترك وبت الإنسجام بين أفرادها ، بحيث يبذل كل منهم قصارى جهده فى تحقيق الغاية المشتركة " (٣) .

ورغم اختلاف التعريفات السابقة إلا أن قاسما مشتركا بينها يمكن استخلاصه بإجمال ، وهو أن التنسيق عملية إدارية تنصب على المسائل الإجرائية والموضوعية ، بهدف منع التكرار والإزدواج والتضارب والحيلولة دون التعارض ، والمنافسة وتوفير التوافق والإنسجام والتضافر .

وقد شبه البعض مهمة المنسق بوظيفة قائد الأوركسترا الذى يتحكم بتوجيهاته وإشاراته فى حركات الفريق الذى يقوده ، ويترجم نشاط كل فرد فيه إلى نغم يساهم فى إخراج القطعة الموسيقية خالية من التعارض والتكرار ومنسمة بالتوافق والإنسجام .

(1) Mooney and Reiley: The principles of organization. P.5.

وانظر أيضا : د. أنور رسلان : السابق ص ٢١٢ ، وأستاذنا الدكتور محمد رعت عبد الوهاب : الإدارة العامة ، السابق ص ٢٧٣ وما بعدها .

(٢) د. احمد كمال أبوالمجد : مذكرات فى الإدارة العامة ٦٢-١٩٦٣ ص ٥١ .

(٣) د. سليمان الطماوى : الوجيز فى الإدارة العامة ، السابق ص ١٢٨ .

ويبالغ البعض في تشبيه التنسيق بمهمة الفرق الأ. بمفوضية فيرى أن أعمال هذه الفرق تعد من أدق وأكمل ما حققه الإنسان في مجال التنسيق بوجه عام (١) والإدارى الناجح هو الذى يصبح التنسيق لديه بمثابة الغريزة ، والإدارى الذى يشعر بعجزه أو تقصيره فى هذه العملية ، من الخير له ولصالح العمل أن يترك مكانه .

ثانيا : أهمية التنسيق

للتسيق أهمية كبيرة أوضح من أن تحتاج إلى بيان ، إذ يكفل التنسيق تحقيق الأهداف المرجوة على أكمل وجه وفى أقصر وقت وبأقل جهد ، علاوة على ما يثمره فى كافة المستويات الإدارية من كفاية إنتاجية ، عن طريق ربط الأقسام داخل الجهاز الإدارى بكل الوحدات المتخصصة فيه (٢).

وتظهر هذه الأهمية فى المقام الأول بالنسبة لعملية التنظيم ، فالتسيق مكمل له وينمى نجاح تنفيذ البناء الهيكلى للجهاز الإدارى وفاعليته فى الأداء.

فالتنظيم الرسمى للجهاز الإدارى يقتضى تقسيم العمل بين وحدات وأقسام يضطلع كل واحد منها بنوع من الأعمال المرتبطة ببعضها وفقا لمبدأ التخصص الوظيفى .

كما يقتضى هذا التنظيم تحديد مستويات السلطة وتناسب المسئولية (٣) معها بدءا من المستوى الأعلى حتى المستوى الأدنى ، وهنا يعرض التساؤل كيف نضمن دقة ونجاح وفاعلية هذا التقسيم والتحديد ؟

لاشك أن التنسيق هو الذى يتكفل بذلك ، إذ لا يمكن النظر إلى أى وحدة

(١) د. خليل انغلايينى : مبادئ فى الإدارة العامة ١٩٥٨ ص ٢١٠.

(2) Chester Barnard: The functions of the executives, P 256

(٣) د. وهيب عياد سلامة : الإدارة العامة ، مكتبة الطليعة بأسوط ، ص ٣٥٢.

أو قسم داخل الجهاز الإدارى على أنه مستقل بذاته ، لا يتصل بباقى الأقسام ، وإنما تتضافر جهود الأقسام لبلوغ الهدف المشترك . ويلعب الرئيس الإدارى دورا كبيرا فى تحقيق التنسيق بين هذه الجهود والتكامل بينها ، فالموهبة التنسيقية فى طبيعة مايجب أن يتوافر فى القائمين على الإدارة من صفات وقدرات . لأن جوهر العمل الإدارى إنما يتمثل فى تحقيق التنسيق ، باعتباره جزءا لا يتجزأ من مقتضيات الإدارة العامة .

وبالإضافة إلى ماتقدم ، تظهر للتنسيق أهمية أخرى تبدو بصورة واضحة فى معنويات الأفراد داخل الجهاز الإدارى ، ففى ظل التنسيق يقوم المديرون بمباشرة مهامهم القيادية بروح التضافر والتعاون مع المروسين لبلوغ الهدف المشترك ، ومن هنا ينشأ احترام المساعدين والمروسين لرؤسائهم .

ومن جانب آخر فإن التنسيق له دور أساسى فى تنمية وتوفير العدد الأكبر من الموظفين والعاملين ذوى المهارة والكفاية ، وإذا أمكن إقناع العاملين بالأعمال التى يؤدونها بطريقة مرضية ، فسيظل العاملون والمديرون مرتبطين لمدة طويلة بهذه الأعمال ولا يرضون عنها بديلا ولا يجدون دونها محيصا . ومعنى ذلك أنه من العسير على العاملين أن يستمروا فى الجهاز الإدارى وهم يشكون من ضعف التنسيق^(١) .

من كل ماسبق ذكره تظهر أهمية التنسيق فى تحقيق أهداف الإدارة العامة ، ولاغرو أن يوصف من قبل الأستاذان مولى ورايلى بأنه المظهر الأساسى للإدارة وأن أوجه النشاط الإدارى الأخرى مكمله له^(٢) .

(١) د. سعيد عبدالفتاح : الإدارة العامة . المكتب العربى الحديث ١٩٨٧ الطبعة الخامسة ١٩٨٦ ص ٢٨١ .

(٢) د. سنيان محمد الطماوى : موجز فى الإدارة العامة ، السابق ص ١٢٨ .

ثالثا : أهداف التنسيق

بشكل عام يهدف التنسيق - كما رأينا - إلى التوفيق بين مختلف جهود وحدات الجهاز الإدارى بكفاية عالية وفى أقل وقت ممكن وبأقل نفقة ممكنة ، بهدف توفير الوقت والجهد والمال .

وبالإضافة إلى هذا الهدف العام ، فإن التنسيق من شأنه أن يحقق عددا من الأهداف المتفرعة عن الهدف العام ، وتتمثل فيما يلى :

١ - التكامل فى أداء الاختصاصات وعدم تكرارها

كثيرا ما يقع تعارض فى جهود العديد من الوحدات الإدارية أثناء قيامها بأداء الاختصاصات المنوطة بها على أرض الواقع العملى ، الأمر الذى يؤدى إلى ضياع الوقت والجهد والمال ، ومثال ذلك : التعارض الذى يحدث كثيرا فى العمل بين مصلحة التليفونات والكهرباء من ناحية ومصلحة الطرق والمياه والصرف الصحى من ناحية أخرى .

حيث يحدث كثيرا أن تقوم إحدى هذه المصالح بأعمال الحفر فتى أحد الشوارع للقيام ببعض عملياتها ، كمصلحة التليفونات مثلا ، وبعد أن تنتهى من أعمال دفن سلوك التليفونات فى باطن الأرض وإعادة رصف الشارع ، تأتى مصلحة الكهرباء بعد مدة قصيرة وتقوم بعملية حفر أخرى لنفس الشارع أو الطريق لمد بعض الكابلات الكهربائية ، وبعد ردم الحفر وإعادة الرصف لاتفتأ هيئة المياه أن تعيد أعمال الحفر مرة ثالثة ، وماتلبث هيئة الصرف الصحى أن تعيد الكرة مرة أخرى فى مدة وجيزة .. وهكذا (١).

ولارىب أن وجود التنسيق الفعال بين هذه المصالح يوفر الوقت والجهد والمال عن طريق حفر الشارع أو الطريق مرة واحدة ، والتنسيق بين المصالح التى لها عمليات فى ذات المنطقة أو الشارع لتتكامل فيما بينها فى

(١) أستاذنا الدكتور ابراهيم شيحا ، المرجع السابق . ص ٣٧٠ .

أداء الإختصاصات المنوطة بها ، وهو ما حدث في مصر أثناء تنفيذ مشروع
مترو أنفاق القاهرة حيث جرى التنسيق مع المسئولين في قطاع التليفونات
والمياه والكهرباء والمجارى من أجل تنسيق الحفر المتكرر^(١).

وبإجمال فإن التنسيق بين المصالح والهيئات من شأنه أن يجنب الإدارة
العامّة السلبيات والنتائج الضارة ، فيكون الحفر والتركيبات التى تقوم بها
جميعا فى وقت واحد ، وتتم على مراحل متقاربة من حيث التوقيت الزمنى
بحيث تنتهى جميعا فى وقت قصير وبعدها يتم رصف الشارع وتسويته^(٢).

٢ - منع المنافسة

قد تتنافس الوحدات الإدارية فيما بينها من أجل الحصول على المواد
الخام أو الأيدى العاملة أو الأموال اللازمة لأداء نشاطها ، ولهذا يستلزم حسن
سير العمل الإدارى ، التوفيق بين احتياجات هذه الوحدات وتحديد أولوية
الحصول على أى منها ووضع القواعد التى تكفل توزيعها بما يتفق
والإحتياجات الفعلية لكل وحدة من هذه الوحدات الإدارية .

وهذا ما حدث في مصر بعد حرب العاشر من رمضان الموافق السادس
من أكتوبر ١٩٧٣ حيث بدأت معركة تعمير مدن قناة السويس ، فتقرر إعطاء
الأولوية فى الحصول على مواد البناء لشركات التعمير التى تعمل فى إطار
مدن القناة .

ومثال التنسيق الذى يهدف إلى منع المنافسة أيضا ، ما جرى عليه العمل
فى مكتب القوى العاملة من توزيع للخريجين على الوزارات والمصالح
والهيئات تبعا لاحتياجاتها وخاصة فى المجالات التى يقل فيها عدد الخريجين
عن الإحتياجات الفعلية للوحدات الإدارية ، كالأطباء والصيادلة.

(١) د. صلاح الدين فوزى : الإدارة العامة . بين عالم متغير ومتطلبات التحديث مكتبة
الجلد الجديدة بالمتنصورة ١٩٩٤ ص ٨٧.

(٢) د. جورجى شفيق سارح : أصول ومبادئ الإدارة العامة ، مرجع سابق ص ١٧٩.

والصورة الأوضح للتنسيق الذى يمنع المنافسة بالنسبة لطلبة الجامعة يمثلها مكتب تنسيق القبول بالجامعات ، الذى يعمل على التوفيق بين رغبات الطلاب واحتياجات الكليات والمعاهد العليا والمتوسطة ، حسب مجموع الدرجات وحاجة الإدارة إلى التخصص^(١).

٣ - منع الإزدواج فى الأنشطة الإدارية

يهدف التنسيق إلى التوفيق بين الوحدات الإدارية التى تقوم بعمل معين وبين الوحدات الأخرى المتنافسة معها بغرض تحقيق الهدف المشترك لهذه الوحدات . .

ومثال ذلك : مشاكل الأحداث الذين لم يبلغوا سن الرشد المدنى ، فقد تكون من اختصاص وزارة العدل المنوط بها توقيع العقوبات التى يقررها القانون ، وقد تكون من اختصاص وزارة الشئون الإجتماعية باعتبارها المسنولة عن العلاقات الإجتماعية بمختلف صورها ومنها مشكلة الأحداث ، وقد يعهد بها إلى وزارة التربية والتعليم باعتبار أن مشكلة الأحداث فى أساسها تربوية^(٢)

ويأخذ التنسيق لمنع الإزدواج صورة أخرى ، وذلك عند تماثل بعض احتياجات الوحدات الإدارية ، والمثل الواضح لهذه الصورة احتياج كل وحدة إدارية إلى جهاز يقوم بجمع الإحصاءات والبيانات الخاصة بنشاطها وعن طريق إنشاء جهاز متخصص فى الإحصاء يمكن تفادى هذا الإزدواج بقيامه بتزويد الوحدات الإدارية بالإحصاءات والبيانات اللازمة لها .

ولعل هذا هو الهدف الرئيسى من إنشاء الجهاز المركزى للتعينة العامة

(١) زميلنا د. محمد باهى أبو يونس : الوجيز فى أصول الإدارة العامة . دار الجامعة الجديدة للنشر ١٩٩٥ ص ٢٤٨ . وانظر أيضا د. عبدالغنى بسيونى : أصول علم الإدارة العامة . السابق ، ص ٣٧١ .

(٢) د. رمزى الشاعر ، د. ربيع فتح الباب : أصول الإدارة العامة ١٩٨٥ ص ١٩٨ .

٤ - منع التفاوت فى المعاملة بين العاملين

يقصد بالمعاملة هنا ، ما يتعلق بشئون العاملين من تعيين ومرتبات وحوافز وعلاوات ومكافآت وأجازات ونظم التأديب والمعاشات وغير ذلك من الأمور المتعلقة بالعاملين فى الوحدات الإدارية .

ويهدف التنسيق إلى إزالة أى تفاوت بين العاملين الذين تتماثل ظروفهم ومراكزهم ووحداتهم الإدارية ، وذلك بتقرير سياسات وقواعد موحدة تسرى على الحالات المتماثلة ، وتراعى الحالات المختلفة من حيث ظروف وطبيعة العمل . إذ لا يتصور مثلا المساواة فى المعاملة بين عمال المحاجر الذين يعملون فى الصحراء ويتعرضون لمخاطر صعبة ويقاسون شظف العيش ، وبين عمال الخدمات العامة فى المدن والأحياء^(٢).

باختصار ، إذا كان التنسيق يهدف إلى منع التفاوت فى المعاملة ، إلا أن تطبيق ذلك يجب ألا يحول دون مراعاة اختلاف ظروف وطبيعة العمل^(٣).

رابعا : أنواع التنسيق وموجباته

أولا : أنواع التنسيق

يتنوع التنسيق فى ضوء المعايير الشهيرة والمتقابلة إلى مايلى :

١ - تبعا للمعيار المكانى ، ينقسم إلى نوعين متقابلين هما :

(١) د. عبدالغنى بسيونى ، المرجع السابق ص ٣٦٩ ، أستاذنا الدكتور ابراهيم شيجا ، المرجع السابق ، ص ٣٧٠.

(٢) د. أنور أحمد رسلان . الإدارة العامة ، سالف الإشارة ص ٢١٦ وأيضا د. عبدالغنى بسيونى ، المرجع السابق ص ٣٧٠.

(٣) د. رمزى الشاعر ، ربيع فتح تنب : أصول الإدارة العامة ، السابق ، ص ١٩٨.

أ - التنسيق الداخلى

وهو الذى يتم بين الفروع أو الأقسام المختلفة التابعة لمنظمة واحدة دون غيرها . ويهدف إلى إيجاد نوع من التوافق والانسجام بين نشاط الأفراد داخل كل فرع أو قسم ، وبين أوجه نشاط الأفراد فى الفروع والأقسام المختلفة داخل المنظمة .

ب - التنسيق الخارجى

وهو الذى يتم بين المنظمة الإدارية (الجهاز الإدارى) وغيرها من المنظمات الأخرى ، سواء كانت هذه المنظمة ذات حجم إدارى أكبر من المنظمة الأخرى كالتنسيق بين المحافظة والمدن أو الأحياء التابعة لها . أو كانت ذات حجم إدارى أدنى من المنظمة التى تتسق معها ، كالتنسيق بين إحدى المنظمات والوزارة التى ترأسها ، أو كانت متساوية إدارياً مع المنظمة الأخرى ، كالتنسيق بين المصالح التابعة لوزارة واحدة والشركات والمؤسسات التى تنتج سلعا تعتمد على مصدر واحد كالبتروول مثلاً^(١).

٢ - تبعا لمعيار الإتجاه

يتنوع التنسيق تبعا لاتجاه سريانه إلى نوعين متقابلين أحدهما ذو اتجاه عمودى رأسى والآخر ذو اتجاه أفقى سطحى ونبينهما فيما يلى :

أ - التنسيق الرأسى : هو الذى يسرى من قمة الهرم الإدارى إلى قاعدته بصورة^(٢) هابطة ، أو العكس من أسفل إلى أعلى بصورة صاعدة . ومثاله التوفيق بين أعمال المدير العام والمدير المساعد ورئيس القسم ورئيس الفرع وهكذا^(٣).

(١) د. أحمد حافظ نجم : مبادئ علم الإدارة العامة ، السابق ، ص ١٨٩ ، د. محمد باهى أبو يونس : التوجيه فى أصول الإدارة العامة ، السابق ص ٢٤٩ .

(٢) د. مصطفى محمود عفيفى : مبادئ وأصول علم الإدارة العامة ، السابق ، ص ٣٤٠ .

(٣) د. محمد نور الدين عبدالرازق : مبادئ علم الإدارة العامة ، دار العلم للطباعة والنشر ، جدة - السعودية ، ص ٩١ .

ب - التنسيق الأفقى

هو الذى يحقق الإنسجام والتوافق بين المستويات المقابلة من الأنشطة الوظيفية المتماثلة فى المنظمة . ومثاله : التنسيق بين رئيس قسم فنى ورئيس قسم إدارى ، أو بين مدير الحسابات ومدير شئون العاملين فى المنظمة أو بين مدير المبيعات ومدير المشتريات .

ثانيا - موجّهات التنسيق

يذكر فقهاء الإدارة العامة بعض التوجيهات والمبادئ التى يمكن الإسترشاد بها لإجراء التنسيق أيا كان نوعه ، ويمكن إجمال هذه التوجيهات أو المبادئ فيما يلى :

١ - يجب أن يخزن التنسيق مرنا ، الأمر الذى يساعد على إحداث التعديلات اللازمة لمواجبة ما يطرأ من أحداث .

٢ - يجب أن يبدأ التنسيق مبكرا أى عند القيام بإعداد الخطة .

٣ - تظهر ضرورة التنسيق بصورة أوضح كلما تضخم الجهاز الإدارى ، وتزدادت العلاقات بين الوحدات والأقسام والفروع أو تشابكت المستويات من أعلى إلى أسفل وبالعكس .

٤ - التنسيق عملية يومية مستمرة ، تحتاج بدورها إلى مراجعة وملاحقة دائبة لحل المشكلات التى تعرض فى العمل بين الأفراد أو الوحدات .

٥ - سلامة التخطيط ووضوح السياسات واستقرار الأهداف من العوامل الأساسية اللازمة لفاعلية التنسيق^(١) .

٦ - يعد التنسيق معيارا هاما للحكم على القائد الإدارى الصالح ومدى نجاحه فى القيام بمهام القيادة الإدارية^(٢) .

(١) استاذنا الدكتور محمد رفعت عبدالرهاب : الإدارة العامة ، السابق ص ٢٨٠ : ٢٨١ .

(٢) : مصطفى محمود عفيفى ، السابق ص ٣٤١ .

فبدون التنسيق تتفكك الجهود ويغدو إدراك الأهداف أمرا عزيزا ، ومن هنا يرتبط التنسيق بكفاءة القيادة الإدارية والتي سنعرض لها بعد قليل .

المطلب الثاني

التنسيق في الفكر الإداري الإسلامي

يحث الإسلام على وحدة الصف والتعاون المثمر والتماسك الفعال لدفع الحيوية في أوصال الجهاز الإداري من خلال التوفيق بين أنشطة الوحدات والأقسام .

وفي القرآن الكريم آيات كثيرة تدعو إلى الوحدة والتوفيق ، منها قوله تعالى : " واعتصموا بحبل الله جميعا ولا تفرقوا " ^(١) ويقول : " ولا تنازعوا فتفشلوا وتذهب ريحكم " ^(٢) ، ويركز الإسلام على مراعاة الهدف المنشود والذي تتضافر وحدات الجهاز في سبيل تحقيقه من خلال العمل المنسق ، فيقول جل وعلا : " وتعاونوا على البر والتقوى ولا تعاونوا على الإثم والعدوان " ^(٣) .

ويهتم الإسلام بوضوح الأهداف ودقتها كأحد موجهات التنسيق التي تكفل فاعليته ، نظرا لما لوضوح الأهداف من تأثير إيجابي على تقديم الرؤية السليمة لكافة الإجراءات التي تتخذ والجهود التي تبذل .

ويقرر علماء الإدارة أنه ، كلما زادت المعرفة زادت القدرة على التصرف السليم ، فالموظف الفاهم لأبعاد ونتائج العمل المنوط به أداؤه ، خير من ذلك الذي يؤدي عمله بصورة آلية لا يدري شيئا عن الهدف ، ويوضح

(١) سورة آل عمران . آية ١٠٣ .

(٢) سورة الأنفال ، آية ٤٦ .

(٣) سورة ائماندة . آية ٢ .

القرآن الكريم أثر العلم بالهدف فى العمل على تحقيقه ، فيقول رب العزة :
" أفمن يمشى مكياً على وجهه أهدى أمن يمشى سوياً على صراط مستقيم (١) .

وفى الفكر الإسلامى كذلك تطبيق لفكرة التنسيق المبكر الذى يبدأ منذ اللحظة الأولى لمباشرة العمل الإدارى ، حيث كان التنسيق يبدأ مع تحديد الهدف ووضع الخطة . فحينما كان الرسول صلى الله عليه وسلم يرسل الجيوش للفتح الإسلامى كان يحدد القائد ، فإذا استشهد حدد من يخلفه ، فإذا استشهد الخلف حدد ثالثاً ليخلفه من أجل منع المنافسة بين القادة وصونا للقرارات من التضارب ومنعاً من الإزدواج فى الاختصاصات .

كما كان يحدد لكل فرد دوره بوضوح تام ، وعند تعيين الرئيس الإدارى على الإقليم كان كتاب تعيينه الذى يحمل معه يقرأ على الملأ عند وصوله إلى محل عمله . إذ كان يجمع المواطنين فى المسجد ويقرأ عهد التعيين (قرار التعيين) عليهم ، ليعرف كل مواطن حقيقة سلطات الوالى والأهداف المطلوبة منه فيتعاون معه فى إنجاز المهام التى أوكلت إليه ، ويعمل على تحقيق (٢) الأهداف المرسومة له .

وفى الهجرة النبوية الشريفة وضح التنسيق الراجع والتعاون المثمر بين جهود الأفراد لتحقيق الهدف المشترك ، فأسماء بنت أبى بكر رضى الله عنها تولت مهمة الإمداد والتموين للرسول صلى الله عليه وسلم وصاحبه والاهل . كما ساهم معها أيضاً فى عملية الإمداد عامر بن فهيرة الذى كان يذهب ليلاً بغنمه إلى الغار ليشرب الرسول صلى الله عليه وسلم وصاحبه من لبنها ، كما اضطلع بمهمة أخرى هى مهمة التموين على الأعداء ، حيث كان يتبع الرسول صلى الله عليه وسلم وصاحبه بغنمه فى الطريق الذى يسلكانه ليزيل آثار الأقدام بسير الغنم فى ذات الطريق . وعبدالله بن أبى بكر ، عهد إليه

(١) سورة الملك ، آية ٢٢ .

(٢) احمد عبدالعظيم محمد : أصول الفكر الإدارى فى الإسلام ، مكتبة وهبة ، انطبعة الأولى ١٩٩٤ ، ص ١٦٦ ، ١٦٧ .

بمهمة الإستطلاع فكان يبيت مع الرسول صلى الله عليه وسلم وصاحبه في الغار ويصبح مع قريش مبكرا فيبدو وكأنه نائم فيها ، ثم يعود ليلا بأخبار قريش إلى الغار .

وفي الوقت ذاته تولى عبدالله بن أريقط دليل الهجرة ، مهمة قيادة الموكب من الغار إلى يثرب . ويبلغ فكر الرسول صلى الله عليه وسلم أعلى درجات التنسيق ، بهدف منع للتفاوت في المعاملة ، رغم ما صدر عن أهل قريش من غدر وخيانة ، فيكلف عليا بن أبي طالب رضى الله عنه بالنوم في فراشه لإرجاع الأمانات التي كانت لدى الرسول صلى الله عليه وسلم إلى أصحابها .

وبالتأمل في توزيع التكاليفات وتحديد الأدوار على النحو الذي رأيناه نرى أن الفكر الإداري الإسلامي بلغ شأوا عظيما في فهم التنسيق الإداري وما يستلزمه من تضافر وتعاون وتكاتف ، فالكل يعمل بروح الفريق الواحد ومن أجل تحقيق الهدف المشترك .

وما أروع تصوير وتشبيه الرسول صلى الله عليه وسلم لعملية التنسيق ككيان متكامل ، تعتمد وحداته على بعضها وتؤثر كل واحدة منها في الأخرى بدقة بالغة دون تعارض مع وظيفة وحدة أخرى أو تكرار غير مفيد لها ، بقوله - صلى الله عليه وسلم : " مثل المؤمنين في توادهم وتراحمهم وتعاطفهم كمثل الجسد الواحد إذا اشتكى منه عضو ، تداعى له سائر الأعضاء بالسهر والحمى " .

وينهى الإسلام عن الإزدواج في الاختصاصات أو تعارضها ، لما يترتب عليها من ضياع الوقت والجهد والمال ، ومن ثم تضييع الهدف العام فيقول الله تعالى : " يا أيها الذين آمنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول ولا تبطلوا أعمالكم ^(١) .

(١) سورة محمد ، آية ٣٣ .

الباب الثاني*

الأركان العضوية للعملية الإدارية

الفصل الأول

القيادة الإدارية

- تمهيد وتقسيم :

ورد غير بعيد ان القيادة تنبؤا في فقه الإدارة مكانا عليا ، فهي تعتبر ركنا لذاته في قيامها ، وهي تارة أخرى تعد الأساس الذي تستقر عليه العملية الإدارية أو النشاط الإداري بمختلف مراحله من تنظيم ، وتخطيط ، وتنسيق ، ... فتلك تعتبر أهم واجبات القائد الإداري ؛ وابرز وظائفه . وإذا كنا في اطار دراسة القيادة الإدارية لم نتعرض لتلك الوظائف على إعتبار اننا سوف نتناولها بشئ من التفصيل في هذا الباب من هذه الدراسة والمخصص للعملية الإدارية ، فان مانرد التركيز عليه في هذا المقام هو تحديد المقصود بالقيادة الإدارية ، وتخليصها عما تتشابه معها أو تخلط به من مفاهيم تحقيقا للاصول المنطقية للتعريف ، أى حتى يكون جاسعا مانعا ، وبعد ذلك نعرض لخصائص القائد الإداري ، وأخيرا نبين الطرق التي يتم وفقا لها إختيار القادة الإداريين .

وعلى هدى من ذلك نقسم هذا الفصل إلى مايلي :

١ - ماهية القيادة الإدارية .

٢ - خصائص القائد الإداري .

٣ - طرق إختيار القادة الإداريين .

المبحث الأول

ماهية القيادة الإدارية

- وان التعرف على القيادة الإدارية ، والإلمام بأطر مضمونها يقتضى تناولها من ناحية تحديد مفهومها ، والتعرض من ناحية أخرى لأنواعها . وأخيرا الوقوف على الفرق بينها وبين الرئاسة الإدارية ، وذلك كله على النحو الآتى :

١ - تعريف القيادة الإدارية .

٢ - أتراج القيادة الإدارية .

٣ - القيادة الإدارية والرئاسة الإدارية .

المطلب الأول

تعريف القيادة الإدارية

- لم يجمع الفقهاء على تعريف محدد للقيادة الإدارية ، وإنما تفرقت بهم السبل في هذا الشأن ، وتباينت مناحى نظرهم في تحديد مدلولها . ومرجع ذلك تفاوت الزاوية التي تنظر من خلالها كل منهم للقيادة الإدارية وطبيعتها .

وبناء عليه ونحن بصدد الوقوف على تعريف منضبط لمعنى القيادة يكون لزاما ان نعرض لمختلف الآراء التي قيلت في هذا الشأن ، على ان يعقب ذلك رأينا الشخصي في هذا الموضوع .

الفرع الأول

السلطة الرسمية كمعيار لتعريف القيادة الإدارية

- يربط طائفة من علماء الإدارة . وهم رواد الحركة العلمية للإدارة أمثال الاسيكى ذيد ، يلد نايلير ، والفرنسى هنرى فايول^(١) - بين القيادة والسلطة القانونية أو الرسمية . وهم من ساء الناحية يعرفون القيادة على أساس فكره السلطة الرسمية ، أي المنتسبة إلى إدارته . وحتى نقف على حقيقة هذه النظره نعرض لمضمون نظرية السلطة الرسمية في تعريف القيادة ، ثم لتقديرها .

- (أ) مضمون نظرية السلطة الرسمية :

ساء في الفقه منذ منتصف القرن التاسع عشر وحتى اوائل هذا القرن إعتقاد بأن القيادة الإدارية هي الوجه الآخر للسلطة الرسمية : أي السلطة التي تعترف بها القوانين واللوائح للقيادة الإداريين . وهذا يعنى أن القيادة توجد حيث تعترف القوانين واللوائح (١) انظر أ.د. عبيد الغنى بسيوني : الجانب الإنسانى للإدارة العامة الإسلاميه والحديث . مجله الحقوق . العددان الأول والثانى . ١٩٩١ . ص ١٧١ .

لطاقفه من الأشخاص بسلطه الأمر والنهى على طائفه من العاملين على نحو يمكن معه
لهذا، توحيد أرائك العاملين نحو تحقيق الأهداف التى تشغل المنظمة بتحقيقها .

ومن هذه الزاوية يعتبر قائد إداريا كل شخص فى المنظمة يتمتع بسلطه إصدار
الأوامر إلى جماعه من التابعين على نحو يكون معه عليهم الإمتثال لها ، وإلا
تعرضوا للجزاء الذى يرقعه عليهم^(١١) .

هذا وتجدر الإشارة إلى أن السلطه الرسميه لا يعترف بها للقائد الإدارى
لشخصه ، وإنما لطبيعته عمله ووظيفته . ومن ثم فإنها سلطه موضوعيه لا شخصيه
تستند فى قيامها إلى عمل القائد الذى يقتضى الإعتراض له بسلطه الأمر والنهى .

وقد كان من أرائى الذين عرفوا القيادة بالسلطه العالم الألمانى ماكس فيبر .
وذلك أثناء تسميته : لتنظيم الديفراطى المثالى لتنظيم رسمى يخضع لقواعد ولوائح
تعمل بتقسيم العمل ، طريق أداء العمله الإداريه . أو ما يتصل بقواعد تعيين وترقيه
وتأديب العاملين . فله رأى أنه فى إطار هذا التنظيم يعتمد المدير أو القائد على
السلطه التى يستمدّها من اللوائح ، وما تعطيه له من سلطه الأمر وتوقيع الجزاء .
وذلك من أجل ضبط تصرفات مرؤوسيه حتى يضمن ترشيدها نحو تحقيق الأهداف^(١٢) .

- (ب) تقدير نظريه السلطه الرسميه :

تبدو أهمية هذه النظرية فى أنها قد كشفت عن أهمية السلطه فى إسباغ قاعيه
على القيادة ذلك أن سلطه الجزاء والعقاب التى يعترف بها للقائد الإدارى فى بعض
المحالات تكون ضروريه ولازمه لضمان حسن قيام المنظمة الإداريه بوظائفها ، هذا إلى
أنها أى سلطه الجزاء والعقاب - تعد واحده من أهم مقتضيات الحزم الذى يعد وسيلة
القائد فى ضمان إمتثال مرؤوسيه لأوامره . ومن ناحية أخرى أن السلطه حين تتلارم مع
القيادة تعد عاملا هاما لنجاحها ، وواحد من أهم مقومات وجودها ، لأن طبائع
العاملين فى المنظمة ليست واحده ، فمنهم من يخشى المدير لتأثيره الشخصى ، ولكن

(١١) انظر فى ذلك : ا.د محمد رفعت : الإدارة العامه ... المرجع السابق . ص : ٢٥٩ .

(١٢) انظر ... محمد رفعت : الإدارة العامه ... المرجع السابق ص . ٣٥٩ .

منهم من لا يردعه هذا النفوذ الادبى ، ولا يمنعه من الخروج على التنظيم تأثير المدير
مهما كان قوى الإقناع . ومثل هذا تكون سلطه الجزاء لازمه لاعادته إلى النظام ، وهذا
تصديقا للقول المأثور أن الله يردع بالسلطان ما لا يردع بالقرآن .

بيد أنه يؤخذ على هذا رأى أن انتصاره قد أقاموا تعريفهم للقيادة بصفه مطلقه
على أساس السلطه ، بحيث عرفوا القيادة بأنها السلطه التى يتمتع بها القائد والتى
تجد مصدرها فى القوانين واللوائح . وهذا قول خاطئ ، لان السلطه من ناحيه تعد أثرا
من أثار القيادة ، وإحدى أدرياتها فى تحقيق أهداف المنظمه الاداريه وليست بأى حال
من الأحوال هى القيادة ذاتها . والقول بغير ذلك يعنى اننا نتجاوز فى تعريف القيادة
الإدارية حدوده المنطقيه ، ونخلط فى إطاره بين الشئ ووسائله ^(١) .

وهب أن القيادة تعنى السلطه ، وكلاهما مرادف للآخر ، فأنها لا تعنى على
الإطلاق السلطه القانونيه التى تجد مصدرها فى القانون أو اللائح ، وإلا تكون قد
تجاهلت فى إطار الإدارة العامه الإعتبارات الإنسانيه التى تحكم علاقه داخل المنظمه
الإدارية بين المدير والمرؤوسين . ذلك أن للمدير سلطه تعد من لزوم قيامه بوظائفه ،
ولكنها سلطه مصدرها الرضاء والقبول ، على إعتبار أنه من أصول القيادة وأهم
مقرماتها قدره القائد على التأثير على مرؤوسيه ، وحملهم بأقتناع ورضا على التفانى
والعمل على تحقيق أهداف المنظمه ، مما يخلق بينهم تعاونا يدفعهم إلى الوصول إلى
هذه الأهداف . وتلك فى حقيقه الأمر مسأله تجعل القيادة إذا كان قوامها السلطه ،
فأنها ليست على الإطلاق السلطه الرسميه ، وإنما السلطه المقبوله من جميع أعضاء
المنظمه .

وفبضلا عن ذلك أن الربط بين القيادة والسلطه الرسميه يضمنى على هذه الأولى
طابعا ديكتاتوريا ، ويوحى بأن القيادة لا تعنى إلا التسلط والإستبداد ، ولا يمكن ان
تكون يوما قائمه على الاعتيارات الديمقراطيه . الأمر الذى يؤدى إلى حلول الإستبداد

(١) د. أنور رسلان : الإدارة العامه. الكتاب الأول (مبادئ الإدارة العامه) . القاهرة . دار النهضة
الغربية ١٩٧٣ . ص: ١٨٨

والتحكم داخل المنظمة الإدارية محل المشورة والرأى مما يكون من أثره إستثمار القادة باتخاذ القرارات دون المرؤوسين ، وهذا لا يخفى ماله من أثر سى على أراء المنظمة لوظائفها ، وقيامها بتحقيق الأهداف المنوط بها تحقيقها .

ولنا أن نتسأل والعجب ملء النفس حقا أنى يكون هدف القيادة وغايتها تحقيق أهداف المنظمة بصورة فعالة ، وتكون فى ذات الوقت قائمه على السلطة والأجبار ؟ أن هذا فضلا عن أنه يؤدي إلى إنحراف المنظمة عن تحقيق أهدافها ، سوف يؤدي إلى الإلتجاء ، إلى الأضراب لمواجهة السلطة التحكمية القائمة على فكره الجزاء والعقاب لا الرضاء والإقتناع^(١) .

وأخيرا أن أنصار هذا الرأى قد تناسوا الإعتبارات الإنسانية والاجتماعية التي تقوم عليها الإدارة والتي تستلزم معاملة العاملين ليس كالألات الصماء أو السوام التي يسوقها ربها إلى حيث يريد ، وإنما تقتضى معاملتهم كبشر لهم مطالب وأهداف ينبغي تحقيقها ، وهذا ولاريب يستوجب مشاركتهم لقادتهم فى إتخاذ القرار، والتشاور حول وسائل تحقيق أهداف المنظمة^(٢) .

الفرع الثانى

السلطة الرضائية كمعيار لتعريف القيادة الإدارية

- إذا ، قصور رواد حركة الإدارة العلمية عن التوصل إلى تعريف دقيق للقيادة قدم أنصار حركة الإدارة الإنسانية تعريفا لها لا يتصل أساسا بذكر السلطة الرسمية التى تعكس الطابع المادى للإدارة ، وإنما يتبع أساسا من فكره العلاقات الإنسانية التى هى جوهر الإدارة العامة .

ومن هنا إتخذ رواد الحركة الإنسانية من فكره السلطة المقبوله معيارا للوصول إلى تحديد معنى القيادة .

SIMON (H:) : op. cit. p.192.

(١)

(٢) ١.د محمد رفعت : الإدارة العامة ... المرجع السابق .ص: ٣٦٢

وعلى هذا النحو تعرض لفهمه في نظراته ثم يرد على قضاة
العلمية .

- (أ) مضمون نظرية السنطة الرضائية .

نقطة البدء عند أنصار هذه النظرية أن القيادة تقوم على الإقناع والإقناع ، لا
على القهر والإجبار ، حقا أنها سلطه ، ولكنها غير رسمية أي ليست مسلطه بحكم
القوانين ، ولا تستمد وجودها فحسب من اللوائح والشرائح ، وإذا هي سلطه متبدله من
جميع العاسلين أولئك الذين رضوا بالأمثال لها . وتقبلوا الخضوع لها بمعنى إحتياجهم .

ومن هنا فإن القيادة تعنى في منطق هذا الرأي القدرة على التأثير على العاملين
على نحو يدفعهم إلى المضي في تحقيق أهداف المنظمة بإقتناع ورضا تامين لا بالخوف
والرهبة وسطره الخزاء والعقاب . وهذا مفاده أن القيادة هي السلطه ، ولكنها السلطه
القائمة على القبول والمؤسسه على الرضا . وتدل على ذلك يقول العالم الألماني
هربرت سيمون .. لا يخضع العاملون لأوامر قائدهم إلا بسبب ما يتصوره من منافع
وقدرات ذاتيه تجعله محلا لثقتهم وإقناعهم ، وليس بسبب ما له من سلطه رسمية^(١) .

وتؤكد هذا الرأي أيضا رائد من رواد هذه النظرية - راسي السند الأمريكي
سارن باركر فيوليت - بقوله أن القيادة لا تعنى السلطة الرسمية للمنظمة ، بل هي
الشخصية المقبولة من الجماعة ، كما أنها ليست حبه قنح ، ولكنها تتمتع بالاحترام
وتفهم السلك البشري ، فالقاده يستمعون ولا يولدون ..

وبعضيف إلى ذلك رائد آخر من رواد تلك النظرية - وهو أوردواي نيد - في

(١) يعتبر هربرت سيمون من أهم رواد المدرسة السلوكية تلك التي نشأت في إطار الحركة الإنسانية
لإدارة العامة، التي ظهرت كرد فعل للحركة العلمية للإدارة على إعتبار أنها قد أهتمت بالجوانب
الإنسانية والسلوكية للعاملين في الأجهزة الإدارية. وهنا على خلاف الإهتمام بالجانب العلمي
الذي شغل رواد حركة الإدارة العلمية عن الجوانب الإنسانية والتنميه والسلوكية في الإدارة
العامة. ويعتبر من أهم رواد هذه الحركة الإنسانية انعام الاشتراكي جرج التون ماير .
والأمريكية ماري باركر فيوليت، والأمريكي شستو برناردو، وأوردواي نيد صاحب مؤلف في
القيادة الذي نشر عام ١٩٣٥، وفي الإدارة الذي نشر عام ١٩٠١. وبعد من أهم مؤلفات سيمون
كتابه (السلوك الإداري) الذي نشر عام ١٩٤٧. وكتابه (الإدارة العامة) الذي نشر عام ١٩٤٥

كتابه من الإدارة قائلا :- أن الأساس الحقيقي للسلطة ليس هو الفرد (أى القائد) .
وذلك لأن السلطة ليست شيئا يدعيه المدير لنفسه يتخاخر به ، وينسبه أهمية ذاتيه .
وهذا ما قصده ماري باركر فيوليت عندما قالت أن السلطة ترتبط بالعمل ونطاقه ،
فالسلطة لا تكمن فى أى مصدر مفرد بما فى ذلك المهابة أو المكانة فى السلم الإدارى ،
بل أنها أكثر ارتباطا بالمقدرة والفهم وسلامه التصور الذى يبدو من الفرد الذى يشغل
السلطة ^(١) .

ورقنا لهذا التصوير يعرف تيد القيادة بأنها الجهد أو العمل للتأثير فى الناس
وجعلهم يتعاونون لتحقيق هدف يرغبون كلهم فى تحقيقه ، ويجدون له صالحا لهم جميعا ،
وهم يرتبطون معا فى مجموعته واحده متعاونه ، وهو يوجب على القائد الموجه توفير
شعور الإقتناع والثقة والإطمئنان لدى أتباعه ^(٢) .

- (ب) تقدير نظرية السلطة الرضائية :

لعل من أفضل إسهامات هذه النظرية فى إرساء دعائم مفهوم القيادة الإدارية
أنها ربطت ربطا جميلا بين القيادة والإعتبارات الإنسانية والعلاقات الإجتماعية .
وأبرزت من ناحية أخرى أهمية تلك الإعتبارات فى تحقيق فاعلية القيادة الإدارية ،
وعظيم أثرها فى أذابة الفوارق بين القادة والعاملين .

والنظرية بذلك إسهام قد غلبت فى إطار المنظمه الإدارية الإعتبارات
الديمقراطية ، وأعلت من شأنها على الإعتبارات التسلطية التى تؤدى إلى التنافر
والتباعد بين أعضاء التنظيم ،حقا أن القيادة فى منطقتها هى سلطة . ولكنها سلطة
الرضا والإقتناع لا الإجبار والقهر ^(٣) .

وعلى الرغم من ذلك يؤخذ على هذه النظرية أنها من ناحية لم تقدم مفهوما
متكاملا للقيادة الإدارية ، فقد نظرت إليها نظره قاصره مثلها فى هذا الشأن تماما

(١) ORDUEY (T.): the Art of Administration. New York. 1921.p:126.

(٢) انظر د. حمدى امين عبد الهادى : الفكر الإدارى الإسلامى والمقارن . القاهرة . دار الفكر العربى
١٩٧٣، ص: ١٠٢.

(٣) أ.د عبد الفتاح حسن : مبادئ علم الإدارة العامه ... المرجع السابق . ص ٢٣١ .

كمشئ. نظرية السلطة الرسمية ذلك أنها عرفت القيادة لا بضمونها ولا فحواها. وإنما بوسائلها .

فلا ينكر أحد أن السلطة سواء كانت رسمية أم غير رسمية هي من وسائل القيادة في تحقيق أهداف التنظيم ، وليست هي القيادة ذاتها . ومن ثم لا يقبل ، ونحن في مقام تحديد معالم ظاهرة من الظواهر ، أن نعرفها بوسائلها ونتجاهل مضمونها ، كما أنه لا يتفق مع الأصول المنطقية للتعريف أن نعرف الشيء بوسائله لا بضمونه ^(١) .

ولنفرض جدلا من ناحية أخرى أن القيادة تعنى السلطة ، فإنها لا تعنى على الإطلاق السلطة المقبولة أو الرضائية التي تؤسس خضوع العاملين وامتثالهم لأوامر القائد على قبولهم ورضائهم ، فتلك مثاليه في فهم الإدارة لا نظن أن يكون لها في إطار التطبيق نصيبا كاملا من الحقيقة ؛ لأن لسلطة المقبولة كما أثبت واقع العمل الإداري لا تخلق بذاتها قيادة فعالة ، حقا أن لها النصيب الأوفى في فاعلية القيادة ، ولكن على أي حال ليس نصيبا كاملا ؛ لأن كل إدارة تحتاج من القيادة أن تتدخل بسطوره السلطة في بعض الحالات . فالإقناع قد يجدي مع بعض الفئات من العاملين ولكنه لا يجدي مع فئات منهم أخرى ، وهنا لا يجد القائد بدا من أن يغلب الإعتبارات القانونية والواقعية على الإعتبارات الإنسانية والاجتماعية ، فيكون آنذاك مضطرا إلى أن يغلب سلطة الجزاء والعقاب على الإقناع والإقناع .

وعلى ذاك النحو تكون السلطة كمرادف للإدارة هي السلطة المقبولة قاعدة ، والسلطة الرسمية إستثناء ، ولا تعنى مطلقا السلطة المقبولة فحسب كما ذهب إلى ذلك إنصار هذه النظرية .

الفرع الثالث

النظرية الموضوعية في تعريف القيادة الإدارية

— على خلاف الإتجاهين السابقين ، ونظرا لما وجه إليهما من إنتقادات كان من أبرزها تعريف القيادة بوسائلها لا بضمونها . ذهب البعض الثالث في تعريفه للقيادة الإدارية إلى الإستناد إلى أساس موضوعي لا شكلي .

(١) / د. عبد الفتى يضيوتى : اصول علم الإدارة العامة ... المرجع السابق . ص ٢١٨ .

وإتباعاً لذلك المنهج نعرض لمضمون هذه النظرية بـداية . ثم لتقديرها أخيراً .

- (أ) مضمون النظرية الموضوعية :

تعتمد هذه النظرية في تحديد ما لدور القيادة الإدارية على النشاط الإداري أو الوظيفة التي يقوم بها القائد الإداري، وليس على ما يتمتع به القائد من سلطة سواء كانت رسمية أم رضائية .

ومن هنا فإن القائد الإداري في منطق هذه النظرية هو ذلك الذي يقوم في إطار المنظمة الإدارية بتوجيه وتنسيق عمل جميع أفراد المنظمة على نحو تحقق معه أهدافها^(١).

ويعد من أنصار هذه النظرية العالم الأمريكي هرايت الذي عرف القائد الإداري بأنه ذلك الشخص الذي يقوم بالتوجيه والتنسيق والرقابة على أعمال الآخرين^(٢).

- (ب) تقدير النظرية الموروثية .

لا شك أن هذه النظرية قد أصبحت في تفسيره الآن بشخص مفهوم إلى مضمون القيادة الإدارية ، فجمدت إلى ربطاً بتفسيره ما تستحق به القائد في إطار المنظمة من أعمال . وحددت من تلك الناحية وظائفه ومشكلاتها بأنها تنظيم وتنسيق وتخطيط ، والإشراف على ما يقوم به الحاضرون له من تصرفات وأعمال في إطار المنظمة الإدارية .

غير أنه يؤخذ عليها أن تعريفها للقيادة جاء ناقصاً ، فقد بلغت في تحديدها نصف الحقيقة ؛ ذلك أن القيادة ليست مضمونة أو وظائف نحسب ، وإنما هي أيضاً وسائل تكفل حسن القيام بتلك الوظائف لتمثل في السلطة الرسمية أو الرضائية .

أذن تلتقى هذه النظرية فيما يوجد إليها من إنتقادات مع النظريتين السابقتين من حيث أنهم جميعاً قد وقفوا في منتصف الطريق في تعريف القيادة ، فهذه النظرية

(١) انظر تفصيل ذلك د. خميس السيد اسماعيل : القيادة الإدارية ، رسالة دكتوراه ، حقوق القاهرة ، ١٩٧١ ، ص : ١٢ ، وما بعدها .

WHITE (D.) : OP . CIT . P.2

(٢)

... سيبدو مضمونها دور وسائلها ، فى حين أن النظرية الأولى والثانية قد عرفنا
قيادة برسانلها دون مضمونها .

ومن ثم فإنهم لم يبلغوا حد الإكتمال فى تعريف القيادة . فالتعريف الكامل
للقيادة يقتضى الجمع بين المضمون والوسائل ، أى بين المضمون بما يعنيه من تنظيم
وتخطيط وتنسيق ، وبين الوسائل سواء تمثلت فى السلطة التأثيرية الرضائية التى
تمثل فى التأثير على العاملين بالإقناع والرضا ، أو فى السلطة الرسمية أو القانونية
التي قد يضطر القائد الإدارى إلى الإلتجاء إليها حين تعجزه وسائل التأثير والإقناع
عن توجيه العاملين ، وحشهم على الإمتثال لأوامره .

ومن هذا المنظور تعنى القيادة الإدارية فى تصورنا قدرة القائد الإدارى على
توجيه العاملين لديه فى نطاق المنظمة الإدارية نحو تحقيق أهدافها سواء كان ذلك عن
طريق التأثير أو الإقناع أو باستخدام السلطة الرسمية عند الإقتضاء أو الضرورة .

المطلب الثانى

أنواع القيادة الإدارية

— تبعا لعلاقة القائد الإدارى برؤوسه ، وطريقه تعامله معهم داخل المنظمة
الإدارية تنقسم القيادة الإدارية إلى نوعين: قيادةيمقراطية ، وأخرى تسلطية أو
استبدادية .

وهذان النوعان من القيادة يرتبطان على المستوى الواقعى بحقيقته العلاقة بين
القائد والمرؤوس ، وعلى المستوى النظرى يرتبط كلاهما باتجاه أو حركة فكرية معينة
فى نطاق الإدارة العامة ، فالقيادة الديمقراطية مثلا تتعلق أساسا بحركة الإدارة
الإنسانية ، فى حين ترتبط القيادة التسلطية بحركة الإدارة العلمية . ولسوف نتجلى
ملاح ذلك جميعه من خلال التعرض بشئ من التفصيل لكل من هذين النوعين .

الفرع الأول

القيادة الإدارية الديمقراطية

- للقيادة الديمقراطية مدلول يختلف لحد ما من حيث نطاقه الإدارى عن مدلوله على المستوى السياسى ، كما أن لها أصولا تستقر عليها تحدد إطاره . وبشىء من التفصيل نعرض لمعنى القيادة الديمقراطية من ناحية ، ثم نتناول أصول هذه القيادة من ناحية أخرى .

- (أ) معنى القيادة الديمقراطية :

الديمقراطية فى القيادة الإدارية أوسع نطاقا من حيث معناها من الديمقراطية فى السياسة ، ذاك أنه إذا كانت الأخيرة تعنى مشاركة الشعب للحكام فى إدارة دفة الحكم ، ومشاطرتهم إتخاذ القرار تطبيقا للأصل الديمقراطى الذى يقضى بان الشعب يحكم نفسه بنفسه ، فإن الديمقراطية فى القيادة لها معنى مزدوج : فمن ناحية أنها تعنى ضرورة مشاركة العاملين للقيادة الإداريين فى حل المشاكل التى تعترض سير العمل بالمنظمة الإدارية ، وأيضا فى إتخاذ القرارات الإدارية المتعلقة بها . كما أنها تعنى من ناحية أخرى مراعاة الجوانب الإنسانية فى العلاقة بين القائد والعاملين ، وهذا يفرض على القائد أن يولى إهتماما بالغا بمشاكل العاملين ، وأن يغرى بينهم روح التعاون ، كما أن عليه أن يجتهد فى إقامة العلاقات الطيبة ليس بين العاملين فحسب ، وإنما بينهم وبينهم أيضا^(١) .

ولا يظن البعض أن المعنى الديمقراطى للإدارة يفرض على القائد أن يقوم بدور سلبى فى المنظمة يتمثل فى تقديم المعلومات الضرورية ، والإعدادات اللازمة لإتخاذ القرارات ، والإجراءات التى تتبع فى تنفيذها . فهذا نوع من القيادة يختلف تماما عن القيادة الديمقراطية التى فيها يلعب القائد دورا إيجابيا يتمثل فى تقديم الحلول والإقتراحات ، وتقويم ما يقوم به العاملون من أعمال .

(١) انظر فى هذا الشأن ا.د عبد الفتى بسيونى : الجوانب الإنسانية للإدارة العامة ... المرجع السابق ص ١٨٠ وما بعدها .

أخبره أن زيادة الديمقراطية بذلك المفهوم لا تعنى التساهل في
انقياد من جانب القائد ، أو الفوضى من جانب العاملين في تنفيذ قرارات القيادة ،
بل تتركز قيادة ضعيفة واهية لا تتسم بأي نوع من الحزم ، فالديمقراطية في القيادة
لا تعنى مطلقاً القوضيه أو التساهل ، وإنما هي قيادة تقدر جهد المجتهد فتثيبه لاجله ،
وتدرك جرم المسيء فتعاقبه عليه . وهي في هذا الشأن تتبع أسلوباً خاصاً في الشواب
والعقاب يجمع كل خصائص الجزاء كما تصيغه مبادئ حقوق الإنسان .

فمن ناحية إن العقاب يتحدد تحديداً موضوعياً لا شخصياً . بمعنى أنه يتحدد
مسبقاً تبعاً للجرم التأديبي لا تبعاً لشخصية مرتكبه ، كما أنه يراعى التناسب بين الجرم
التأديبي والجزاء فلا تكون العقوبة أقل من الجرم وإلا كان هذا تساهلاً يفيض الأثر على
فاعليته القيادية ، ولا يكون أكبر من الجرم وإلا كان هذا شططاً في العقاب يكسب القيادة
مطاباً إسناداً يا منكراً . ويتبغى أخيراً أن يكتفل للمخاطر قبل توقيع العقاب عليه
كما أن انضباطات القانون في التحقيق والمحاكمة المتبادلة لا سيما حقوق الدفاع .

ولا ينبغي البعض أن القيادة الديمقراطية - على حد تعبير جانب من الفقهاء -
تقتضي وضع الفوائد في معاملة لرؤوسيه لدرجة تجعله يزدري للملابس الشعبية ، أو
يركع لشراجه ، أو يتناول المأكولات في مقر العمل ، أو الظهور بصفته عابسه بمظهر
الاسترخاء أو البسيط ، وإنما هي تعنى تنمية العلاقات الإنسانية بينه وبين العاملين ،
أو بينه وبين شؤله ، ومعضنهم ببعض على نحو يشعرهم بأهميتهم ومشاركتهم في تحديد أهداف
العمل ووسائل إنجازه ، كما أنها تتطلب تنسيق الجهود بهدف إخراج أفضل القوى
الإنسانية الكامنة في العاملين ، وتعبئة نشاطهم بطريقة صحيحة وسليمة (١) .

٢-٢ - (ب) أصول القيادة الديمقراطية :

إذا كانت انقياد الديمقراطية قد بزغت في النظم الوضعية شمسها مع مطلع هذا
القرن من نطاق علم الإدارة بفضل رواد الحركة الإنسانية للإدارة ، فإن الشريعة
الإنسانية ، وكما أنها دائماً ، كان لها فضل السبق في إرساء دعائمها ، وتقرير أصولها
عندما لم تبلغه حتى الآن في هذا النطاق الانظمه الرضعية . فلم يكفل أي منها مزيد

(١) - عبد الكريم رويش . د . نبلى تكللا : أصول الإدارة العامة ... اد جمع المسخر - ص ٢٠٠

التشاور بين القادة والتابعين كركيزه أساسيه للقيادة الديمقراطيه، وكأصل لا ينقل ...
علي نحو ما كفله الإسلام الذي صاغ بكافه الضمانات مبدأ الشورى منذ خمسة عشر
قرنا من الزمان^(١) .

وليس هناك أذكى دلالة على ذلك من قوله تعالى : « قَبِمَا رَحِمَةٍ مِنَ اللَّهِ لِنْتَ
لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانْفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ
فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ » .

(آل عمران، آية ١٥٩)

وقوله عز وجل : « وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ
وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ » .
(الشورى، آية ٣٨)

ولقد فصلت هاتان الآيتان خصائص القيادة الديمقراطية ، وبينتا دعائمها .
فأوضحت الأولى منهما ضرورة أن يكون القائد - حاكما كان أم غير ذلك - لين
الجانب، ولا يكون فظا مع تابعيه ، وافصحت بذلك عن أهمية الجوانب الإنسانية في
القيادة ، وتلك نظرة إسلامية تقدمية ينادى بها مفكرو هذا العصر ورواده من علماء
الإدارة والعاسد والقانون .

ومن ناحيه أخرى أبانت تلك الآية هي والثانية ضرورة أن يتشاور القائد مع
تابعيه حولا، ما يتخذ من قرارات قبل إصدارها ، مع ما يستوجب ذلك من ضرورة أن
يحسن الاستماع إليهم ، وإن يقدر أرائهم مهما بدت تأنيده ، وألا يسخر من تفكيرهم
مهما بدى سقيما أو عديم الأهمية . ولا يلومهم على رأى ابدوا . لان هذا يقتل فيهم
روح الابتكار ويجردهم من حقهم فى المشاركة ، فضلا عن أن اللوم سرعان ما يرتد على
قائده ، فاللوم كالطيور القربة من ديارها ، ترتد دوما إلى ديارها^(٢) .

(١) انظر د. زكريا عبد المنعم الخطيب : نظام الشورى فى الإسلام ونظم الديمقراطيه المعاصره . رساله
دكتوراه . حقوق عين شمس . ١٩٨٥ .

(٢) ومن التاريخ الحديث حديث الرئيس الامريكى ابراهام لنكولن الذى ملاه الاسماع . واستطاع أن
يحوز لقب اعظم حاكم عرفه العصر الحديث ، كما اطلق عليه وزير الحريه فى عهده (ستانتون)
حين قال عنه وهو يعانى سكرات الموت صباح السبت ٢٥ أبريل ١٨٨٥ والحزن يفمر قلبه : .. هنا
يرقد اعظم حاكم عرفه عصرنا . كما اثر عن الرئيس الامريكى « تيودور روزفلت » أنه كانت =

ولقد كان الرسول (ﷺ) يستشير . ويتبع في الشورى المنهج المشار إليه . وهو أكمل الناس عقلاً . وأعظم القادة قدراً . لذلك كانت قيادته أعظم قياده ديمقراطية عرفها التاريخ قديماً وحديثاً . تسمعه (ﷺ) يقول ما خاب من استخار . ولا ندم من استشار . ولا عال من إقتصد .

ويقول أبو هريرة - رضى الله عنه - في وصفه لقيادة الرسول (ﷺ) : ما رأيت أحداً قط أكثر مشوره لأصحابه من رسول الله (ﷺ) .

ولقد تبع رسول الله (ﷺ) في هذا النهج الديمقراطي في القيادة الخلفاء الراشدون . فقد كانوا لا ينفردون برأى . ولا يستبدون في إتخاذ قرار .

وآية ذلك ما رواه ميمون بن مهران بقوله : كان أبو بكر الصديق إذا ورد عليه حكم نظر في كتاب الله تعالى ، فان وجد فيه ما يقضى به قضى به . وإن لم يجد في كتاب الله نظر في سنة رسول الله (ﷺ) .. فان وجد ما يقضى به قضى به . فان أعياه ذلك سأل الناس : هل علمتم أن رسول الله (ﷺ) قضى فيه بقضاء ؟ . فربما قام إليه القوم فيقولون : قضى فيه بكذا وكذا . فان لم يجد سنة منها النبي (ﷺ) جمع رؤساء الناس فاستشارهم فان اجتمع رأيهم على شيء قضى به . وهو ذاته ما كان يفعله أمير

كلما تواجهه مشكلة صعبة الحل ، كان يستند إلى مقعده ظهراً ، ويتأمل صدره لتكولن التي كانت معلقة فوق مكتبه بالببيت الأبيض ويقول : ترى ماذا كان لتكولن يفعل لو واجهته هذه المشكلة ؟ وكيف كان يحلها ؟ .

فماذا كان سر اكتساب لتكولن لهذه الشخصية القديره ؟ . كان السر كما يقال أنه لم يكن يسخر مطلقاً من أحد . ولم يكن يلوم أى شخص مهما كان السبب . حتى أنه في أحلك الظروف التي مرت بها بلاده في حربها الداخلية مع الجنوب وضع عدداً من القادة على رأس جيشه - وكان يطلق عليه جيش الشمال - ولكنهم كانوا جميعاً متهمين . وارتكبوا خطأ فادحاً حتى أن قائده (ميد) اختاع بمطله وتسويفه فرصة ذهبية لاسر جيش الجنوب بقيادة القائد (لى) وإنهاء الحرب ، لصالح الشمال لم يلم قائده . وهب الشعب ينقد حماقه هؤلاء القادة . ولكن لتكولن لم يرجع لأحدهم لوماً ، وكان يردد قوله المأثور : لا تلم أحد عماك ألا تلام . بل وكان ينكر على زوجته وآخرين معها هجومهم على أهل الجنوب وهم يهددون عرشه وبلاده ، ويقول لهم .. لا تلزمهم فقد كان من الممكن أن تفعل مثل فعلهم لو كنا في مثل ظروفهم ..

انظر ديل كارينجى : كيف تكسب الأصدقاء وتؤثر في الناس . القاهرة . مكتبة الخانجي . ترجمه عبد المنعم الزمادى . ص ٢٢ وما بعدها .

المؤمنين عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - فإذا اعياء أن يجد ذلك في الكتاب، وإذا سأل : هل كان أبو بكر قضى فيه بقضاء ؟ فإذا كان لأبي بكر قضاء قضى به ، وإلا جمع علماء الناس واستشارهم ، فإذا اجتمع رأيهم على شيء قضى به .

ومما يؤثر عن عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - قوله : لاخير في أمر أكرم من غير شورى . كما قال الإمام علي - كرم الله وجهه - : لاغنى كالعقل ، ولا فقر كالجهل ، ولا ميراث كالآداب ، ولا ظهير كالشورى .

وقد روى عن عمر بن عبد العزيز أنه قال : ان المشورة والمناظرة باب رحمة ، ومفتاح بركة لا يضل معها رأى ، ولا يفقد معها حزم .

والقائد حين يتخذ الشورى منهجاً له في القيادة تجتمع له - كما يقول الإمام علي - رضى الله عنه - سبع خصال حميدة : استنباط الصواب ، واكتساب الرأى ، والتحصن من الخطأ ، والتحرز من الملامة ، والتجاء من الندامة ، وألفه القلوب ، وإتباع الأثر .

ولكن ما هو حكم الإسلام في استئذان القائد عن إتباع الشورى ، والإعراض عن إتخاذها منهجاً وسبيلاً في القيادة ؟

لا جرم أن عزوف القائد عن الشورى يعد مظهراً لتسلطه في القيادة ، ودليلاً على إستبداده في الإدارة ، وهذا يستوجب عزله ، ويقتضى خلعه . ولنتستمع في هذا الشأن لقول الإمام القرطبي لنتستمد منه دليلاً على ذلك وهو يقول : قال ابن عثية : والشورى من قوام الشريعة ، وعزائم الأحكام . ومن لا يستشير أهل العلم والدين فعزله واجب ؛ وهذا لان ترك الشورى إستبداد ، ولا وجود لحاكم أو قائد مستبد في الإسلام^(١) .

ولكن هل تكون لزاماً على القائد حتى تكون قيادته ديمقراطية إستشارية جميع العاملين لديه ؟ .. لا شك أنه تكليف بمستحيل إلزام القائد بضروره إستشاره جميع من يعمل تحت قيادته في المنظمة الإدارية ، ووجوب أخذ رأيهم في كل ما يعرض له من مشكلات خاصة بما يتعلق بتلك المنظمة ، أو ما يتخذ من قرارات بشأن تنظيم العمل

(١) تفسير القرطبي : الجزء الرابع . ص ٢٤٩ .

بها . فلا يوجد المكان ، ولا الوقت المتسع لحشد هؤلاء جميعا وأخذ رأيهم . لذلك لابد أن يتخذ فئة أو طائفة أو بطانة من المستشارين من أهل الخبرة والعقل من بين العاملين يتشاور معهم ، ويرجع في كل أمر يهم المنظمة إليهم ، ويتشاور معهم فيما يعرض له من مسائل ومشكلات .

فقد كان للنبي (ﷺ) كما كان للخلفاء الراشدين من بعده مجلس رسمي للشورى يسمى مجلس النقباء ، وقد كان هذا المجلس يضم الصفوة من ذوى الرأي والبصيرة ، يتداول معهم الرأي فيما يهم من الشؤون العامة . وهذا فضلا عما يرى إستشارتهم من ذوى الرأي والبصيرة من أفراد الأمة فيما يرى الرجوع فيه إلى عامة المسلمين ، وصولا للرأى الامثل ، وتحريا للصالح العام^(١) .

ولكن هل القائد يتقيد بشروط معينة في اختيار مستشاريه أم أن له الحرية المطلقة في هذا الشأن ؟ أن منطق القيادة الديمقراطية التى تؤسس على الشورى يأبى ذلك تماما ، وإنما هو يفرض على القائد فى اختياره لبطانته من المستشارين طائفة من الشروط ، كان للشريعة الإسلامية الفراء الفضل الأوفى فى إبرازها . فقد حرصت على إلزام القائد باختيار مستشاريه من بين فئات معينة من الناس حرصها على اختيار القائد أو الامام ذاته^(٢) .

فقد نهى الله سبحانه وتعالى عن أن يتخذ المرء من أهل السوء بطانه له ؛ لأن هذا يؤدى إلى الفساد فى الأمر ، والضلال فى الحكم ، ويجعل أمر القيادة مرتهنا بأمر العابثين ، ومتعلقا بإرادة الماجنين ، الأمر الذى يهدد المنظمة ويؤدى إلى فشلها . يقول تعالى : « يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَتَّخِذُوا بَطَانَةً مِنْ دُونِكُمْ لَا يَأْمُرُكُمْ بِحَبَالٍ وَدُّوا مَا عَنِتُّمْ قَدْ بَدَتِ الْبَغْضَاءُ مِنْ أَفْوَاهِهِمْ وَمَا تُخْفِي صُدُورُهُمْ أَكْبَرُ قَدْ بَيَّنَّا لَكُمُ الْآيَاتِ إِنْ كُنْتُمْ تَعْقِلُونَ » . (آل عمران . آية ١١٨)

(١) انظر فى ذلك : عبد السميع سالم الهراوى : لغة الادارة فى صدر الإسلام ، القاهرة . الهند المصرية العامة للكتاب . ١٩٨٦ . ص ٢٦٥ .

(٢) انظر فى هذا الشأن : د. يعقوب محمد الميجى : مبدأ الشورى فى الإسلام . اسكندرية . مؤسسه الثقافة الجامعية . بدون تاريخ . ص ١٤١ وما بعدها .

ومن ناحية أخرى يحدد الرسول (ﷺ) سمات مستشاري القادة، وبين أهمية ذلك في قوله (ﷺ): إذا أراد الله بالأمير خيراً جعل له وزير صدق، أن نسي ذكره، وأن ذكر اعانه، وإذا أراد الله به غير ذلك جعل له وزير سوء أن نسي لم يذكره، وأن ذكر لم يعنه .

وهذا الحديث الشريف يلزم القادة والحكام بضرورة أن يختاروا وزراءهم ومستشاريهم من أهل الصدق والخير، وأن يبتعدوا في اختيارهم عن بطانه السوء والبنفاق، فمثل بطانه السوء كممثل الخمر تعطى لذه عابره، ولكنها علي المدى الطويل تدمر الجسم والعقل وحسن الاعتبار^(١) .

ويعد من أبرز الوثائق الإسلامية التي حددت الشروط التي يجب توافرها في مستشاري القادة والولاة الإداريين كتاب الامام علي ابن ابي طالب - رضي الله عنه - إلى مالك بن الحارث الاشتر حينما ولاه على مصر: فقد كتب إليه يقول: .. لاتدخلن في مشورتك بخيلاً يعدل بك عن الفضل، ويعدك الفقر، ولا جبان يضعفك عن الامر، ولا حريصاً يزين لك الشر بالجور، فان البخل والجبن والحرص غرائز شتى، يجمعها سوء الظن بالله.. ان شر وزراءك من كان للإشرار قبلك وزيرا، ومن شاركهم في الأثام فلا يكونن لك بطانه، فانهم اعران الائمة، واخوان الظلمة، وانت واحد منهم خير الخلف ممن له مثل ارائهم ونفاذهم، وليس عليه مثل آصارهم وأرزارهم ممن لم يعاون ظالماً علي ظلمه ولا أثماً علي إثمه، اولئك أخف عليك مآثره، واحسن لك معونه، واحنى عليك عطفاً، وأقبل لغيرك إلفاً، فاتخذ اولئك خاصه لحفلاتك وحفلاتك، ثم ليكن أثرهم عندك اقولهم بحر الحق لك، واقلهم مساعده فيما يكون منك بما كره الله لاوليائه واقعا ذلك من هواك حيث وقع.. والصق باهل الورع والصدق، ثم رضهم علي ان يطروك ولا يبيجحوك بباطل لم تفعله، فان كثره الاطراء تحدث الزهر وتدنى (تقرب) من العزه (الكبرياء) .

ويتبدى من تلك الوثيقة الرائعة أن المستشار يجب أن يكون من أكثر الناس

(٢) استاذنا الدكتور مصطفى ابوزيد فهمي: الإدارة العامة . الجزء الثاني . اسكندرية . الطبعة الثالث . ١٩٩١ . ص ١٤٩ .

علي أساس أن العزم يعنى إسناد القرار إليه مهما كان رأى مستشاريه ،
وذلك لأن المقصود بالعزم هنا هو الأخذ وإتباع رأى الأغلبية فيما أشاروا على اتخاذه ،
به . ومما يؤكد ذلك أن الرسول (ﷺ) حين سئل عن العزم قال : شوره أهل الرأى ثم
إتباعهم^(١) .

أذن القيادة الديمقراطية تقتضى الشورى فى إتخاذ القرار ، والشورى تستوجب
من القائد حسن الإستماع والصبر على مستشاريه فى التعبير عن آرائهم ، وإن يتقبل
منهم النقد إذا بدر منه خطأ فيما أبداه من آراء أو قام به من أفعال ، وإن يشيب
بالاستحسان من أحسن الرأى والعمل ، ويتعهد بالاحترام والارشاد من أخفق فى
الرأى ، وإن يقدر له وجهه نظره ، ويحترم فيه رأيه ، وإن يسرف فى تقديره وتشجيعه ،
ليحثه على تقديم أحسن ما عنده ، وليعلم دائما كما يقول حكيم الصين اوتى : أن
الرجل العاقل هو الذى إذا أراد أن يعلو على الناس وضع نفسه أسفلهم ، وإذا شاء أن
يتصدرهم جعل نفسه خلفهم ، ألا ترى كيف إن البحار والأنهار تتلقى العطاء من مئات
الترع والجداول التى تعلوها^(٢) .

ولقد ضرب الأستاذ رنسيس ليكرت عددا من الأمثلة على طريقه معاملة القائد

(١) انظر د. عبد الكريم زيدان : أصول الدعوة . القاهرة . دار الرفاء . ١٩٧٥ . ص ٢٢١ .

(٢) انظر : الامام السيوطى : الدر المنثور : الجزء الثانى . ص ٩٠ .

انظر أيضا د. زكريا عبد المنعم الخطيب : نظام الشورى فى الإسلام ونظم الديمقراطية المعاصرة .
رساله دكتوراه . حرق عين شمس . ١٩٨٥ . ص ١٧٨ .

(٣) لم يكن تشارلى شواب الذى يعد من أشهر المديرين فى أمريكا عبقرى فى إنتاج الحديد والصلب
الذى يتولى إداره مصانعه بها ، ولكنه حاز هذه الشهرة فى عالم الإدارة بسبب عبقره ذاتة عنه
حينما سئل عن ذلك بقوله : اننى أعتبر مقدونى على بث الجبابه فى نفوس الناس فى اعظم ما
امتلك ، وسببلى إلى ذلك هين ميسور ، فأنى أكثر لهم المديح والثناء ، وأسرف فى التقدير
والتشجيع . فليس هناك أقتل لروح المرء المعنوية من النقد الذى يوجهه إليه من هم أعلى منه
درجة ، أما أنا فلا أنتقد أحدا البتة ، ولا انتش قط عن أخطاء الغير . ومن هنا إذا كان لى
أصف نفسى قلت : اننى رجل مبذر فى ثنائى ، مسرف فى تقديرى .

ولأدل على صدق هذه المقولة مما قصه علينا التاريخ من قصص عظماء ثلاث فى زاوية النسيان ،
بسبب كثرة ما وجد إليهم من لوم وانتقاد مرير ، فقد كان هذا هو السبب فى اختفاء الاديب
الانجليزى ترماس هاروس من عالم القصة والرواية ، كما دفع النقد اللاذع أيضا بالشاعر
الانجليزى الشهير ترماس شاترنون إلى الإنتحار !! .

الديمقراطى للعاملين، مثل ضرورة أن يشاركهم فى إتخاذ القرارات، وأن يحسن الاستماع لهم ويصبر عليهم ، ولا يتعجل التقدم فى خطوات الجماعه ، وبصفه خاصه فى المشاكل الصعبه، وأن يتقبل القائد قدرا من اللوم عن أى فشل أو خطأ، وأن يعطى فرصه كافيه لأعضاء الجماعه للتعبير عن أفكارهم دون إكراه، أو فرض وجهات نظره عليهم، وعدم فرض قرار على المجموعه، وأن يقدم مساهمته غالبا فى شكل اسئله ؛ أو يعبر عنها فى صيغه تساؤل ، وأن يهىء الفرصه للآخرين للقيام بوظائف القياده التى ترفع مكانتهم^(١).

الفرع الثانى

القياده التسلطيه

- يرتبط هذا النوع من القياده بفكر، جزكه الإدارة العلميه الذى كان يغلب فى القياده الطابع المادى على الإعتبارات الإجتماعيه والإنسانيه فى إطار المنظمات الإداريه ، ووفقا لدرجة ونطاق التبسيط، القيادى تنبوع هذه القياده إلى نوعين :

١ - القياده التسلطيه المطلقه .

٢ - القياده التسلطيه النسبيه .

- (أ) القياده التسلطيه المطلقه :

يعنى بالقياده التسلطيه تلك التى ينفرد فيها القائد بإتخاذ جميع القرارات دون مشاركته أحد من المرؤوسين ، ودون أن يعتد فى إتخاذها بأرائهم أو إعتراضاتهم . وهذا يعنى أن القائد يستأثر برسم سياسه المنظمه الإداريه ، كما أنه هو الذى يحدد أساليب تنفيذ هذه السياسيه دون أن يرجع الى العاملين سواء فى وضع هذه السياسه ، أو فى إقتراح أو تعديل سبل تنفيذها^(٢) .

ومن ناحيه أخرى تأخذ هذه القياده مظهرا إستبداديا آخر يتمثل فى أن الجزاء

(١) اشارة إلى ذلك أ.د. عبد الفتى بسيوشى : الجوانب الإنسانية للإداره . المرجع السابق . ص ١٨٢، ١٨٣ .

(٢) أ.د. عزيزه الشريف : مبادئ علم الإدارة العامه . القاوه . دار النهضة العربيه . ١٩٨٦ . ص ٢٤١ .

والعقاب يتخذ على أساس شخصي بحت ، فلا تتحدد العقوبة تبعاً لجسامه الجرم .
وإنما وفقاً لشخصية الفاعل على نحو يمكن معه تشديد العقوبة أو الإعفاء منها
لأسباب خاصة يقدرها القائد ذاته ، وليس لا اعتبارات موضوعية ^(١) .

وأخيراً أن هذا النوع من القيادة لا يهتم بالإنجازات النفسية أو الإعتبارات
الإنسانية داخل المظنه ؛ ذلك أن سلطة الإقرار والتنفيذ على نحو ما قدمنا تتركز في يد
القائد وحده دون إكتراث بالعاملين أو رغباتهم ، وميولهم . كما أن العلاقات التي تربط
بين القائد ومرؤوسيه تعتمد على الإتصالات الرأسية الهابطة التي تأخذ شكل أوامر
وتعليمات واجبه النفاذ . ووضع كهذا يؤدي ولا ريب الى خلق العداء والتمرد على
القيادة ^(٢) .

ومن هنا فان القيادة في هذه الحالة تستند لا على أساس فكره السلطة المقبوله ،
وإنما على أساس السلطة الرسمية التي يسيطر فيها على العلاقة بين القائد وعماله
سلح الجزاء أو الردغ الذي به يعيّل القائد مرؤوسيه على تنفيذ أوامره مهما كانت
جائره .

- (ب) القيادة التسلطية النسبية :-

يتفق هذا النوع من القيادة مع القيادة التسلطية المطلقة في أن سلطة التشجير
والتنفيذ تكون مركزه في يد القائد الإداري . ففي كل من النوعين لا يشارك القائد أحد
من مرؤوسيه إتخاذ القرار ؛ ذلك أنه يتمتع بتلك السلطة وحده ^(٣) . ومن جهه أخرى أن
القيادتين تستند كلتاها الى السلطة الرسميه للقائد لا الى السلطة الرضائية أو المقبوله
على النحو السابق بيانه .

ولكن نسبته التسلط في هذه القيادة تأتي من ناحيه أن القائد هنا ، وعلى

(١) د . ابراهيم درويش : الإدارة العامة بين النظرية والممارسة .. المرجع السابق ص : ١٢٣ .

(٢) د . عبد الكريم درويش د . ليلى تكللا : أصول الإدارة العامة .. المرجع السابق ص ٤٠٨ ، ٩٠ ، ٤٠٩ .

(٣) أ . د . ماجد الحلوي : علم الإدارة العامة .. اسكندرية . دار المطبوعات الجامعية . ١٩٨٥ .

خلاف ماهر عليه فى القيادة مطلقة التصلط ، بحزن حريصا على ان يتعاون معه
مرؤوسيه بالإقتراحات ، وإبداء الآراء حول سير العمل فى المنظمه أو تطوير طريقه أداء
هذا العمل ، فى كثير من الحالات ، كل ما هنالك أنه يشاورهم ولكن لا يشركهم فى
إتخاذ القرارات التى يصدرها.

هذا الى أنه من ناحيه أخرى لا يلجأ عادة الى سلاح العقاب كوسيله لتهديد
العاملين ، وإجبارهم على تنفيذ أوامره ، فضلا عن أنه يتبع سياسة المدح والثناء بدلا
من الجزاء والعقاب .

المطلب الثالث

القيادة الإدارية والرئاسة الإدارية

— إستكمالا لتحديد أطر مفهوم القيادة الإدارية يكون من الضرورى
إعمالا للأصول المنطقية للتعريف أن نخرج من هذا المفهوم ما ليس منه ، وأن نميزه عما
قد يختلط أو يلتبس به ، ومن ذلك الرئاسة الإدارية .

فالقيادة الإدارية تختلف تماما عن الرئاسة ، وتبعاً لذلك فإن القائد الإدارى
يختلف عن الرئيس الإدارى . حقا أن هناك مواطن اشتراك بين المفهومين ، ولكن هذا لا
يعنى انهما شئ واحد ، ذلك أن هناك إختلافات جوهرية بين الإصطلاحين تؤكد عدم
التماثل بينهما ، أو عدم إعتبار أحدهما مرادفا للآخر .

الفرع الأول

التشابه بين القائد الإدارى والرئيس الإدارى

— يتفق كل من القائد الإدارى والرئيس الإدارى فى المركز القانونى فى
المنظمه الإدارية . وهذا المركز الذى يلتقيان فيه له مظاهر متعددة .

فمن ناحية التماثل فى المظهر القىادى نجد أن القائد والرئيس يتمتع كلاهما
بمركز أعلى فى المنظمه يفوق مجرد عضويتها . وهذا يستتبع أن يمارس كل منهما
سلطات وإختصاصات تفوق تلك التى يمارسها أو يتمتع بها بقيه الأعضاء فى المنظمه

ومن ناحية مظهر التماثل المالى يتماثل القائد الإدارى والرئيس الإدارى فى أن كليهما تبعاً لمركزه فى المنظمة يحصل على أعلى دخل مالى فيها لا يتساوى معهما فى الحصول عليه أى من أعضاء المنظمة أو المؤسسة (٢).

وأخيراً يجد التشابه بينهما مظهر آخر من ناحية التماثل الفانى . وهذا يعنى أن هدف القائد الإدارى والرئيس الإدارى يعتبر واحداً ، ذلك لأن كليهما يسعى إلى تنفيذ الأهداف التى تقوم المنظمة أو المؤسسة على تحقيقها (٣).

الفرع الثانى

الاختلاف بين القائد الإدارى والرئيس الإدارى

— يكمن الاختلاف بين القائد الإدارى والرئيس الإدارى فى مصدر سلطته كل منهما ، وفى أسلوب إدارة المنظمة ، وفى علاقة كل منهما بأعضاء المنظمة الآخرين .

— فمن ناحية مصدر السلطة : نجد أن الرئيس الإدارى يستمد سلطته من النصوص القانونية ، أى أنه يباشر وظيفته بالتعيين . وهو من هذه الزاوية يكون مفروضاً على أعضاء المنظمة أو المؤسسة التى يرأسها .

وعلى خلاف ذلك نجد أن القائد الإدارى لا يستمد سلطته القيادية من النصوص القانونية فحسب ، وإنما يستمدّها أيضاً من أعضاء المنظمة . وهذا يعنى أنه إذا كان الرئيس الإدارى يتولى منصبه سواء برضا المرؤوسين أم رغماً عنهم أى أنه مفروض عليهم ، فإن القائد الإدارى يشغل السلطة برضا الجماعة وقبولها إياه ، وتقديرها لقدراته على قيادة المنظمة أو المؤسسة لتحقيق أهدافها (٤).

(١) أنظر د. خميس السيد اسماعيل : القيادة الإدارية .. المرجع السابق . ص : ٤ .

(٢) أ.د. عبد الكريم درويش د. ليلى تكللا : اصول الإدارة العامة .. المرجع السابق . ص : ٤٠٣ .

(٣) أ.د. إبراهيم شيعا : اصول الإدارة العامة .. المرجع السابق . ص : ٣٠٩ .

(٤) استاذنا الدكتور مصطفى أبوزيد فهمى : الإدارة العامة .. المرجع السابق . ص ٤٢٩ .

أ.د. عزيزه الشريف : مبادئ علم الإدارة العامة .. المرجع السابق . ص ٢٢٧ .

٢٠ - ومن حيث أسلوب تسيير العمل في المنظمة : أن الرئيس الإداري وهو يستمد سلطته من النصوص القانونية لا رضا الجماعة وقناعتها به ، يلجأ في تسيير العمل الى اساليب الأوامر الإدارية ، وأسلوب الجزاء والعقاب ؛ لذا فإنه لا يتبع أسلوب المحاوراة والإقناع ، وإنما هو يواجه إمتناع المرؤوس عن تنفيذ أوامره أو تقصيره في أداء واجباته بالجزاء والعقاب . وهذا يعنى أنه يعتمد على السلطة الرسمية في تسيير العمل لا على السلطة المقبولة على التفصيل السابق .

وهذا على خلاف القائد الإداري الذي يعتمد في قيادته على التأثير والإقناع ، واستعمال كافة وسائل التأثير تجاه مرؤوسيه في حملهم على أداء العمل المنوط بهم تحقيقاً لأهداف المنظمة الإدارية .

- من جهة العلاقة التي تربط بين الرئيس والمرؤوس في المنظمة : هذه العلاقة تختلف تماماً في القيادة الإدارية عن الرئاسة الإدارية . فالعلاقة في الحالة الأولى على خلاف العلاقة في الثانية هي علاقة تعاون، تعاون مصدره الإختيار لا الجبر والقهر؛ لذا فإنها علاقة تبعية إختيارية سواء في تكوينها أو استمرارها^(١) . أما علاقة الرئيس بالمرؤوس تعتبر علاقة رسمية لا تقوم في الغالب على الإعتبارات الإنسانية، ولا محل فيها للإعتداد بالعوامل النفسية في التعامل بين الرئيس والمرؤوس .

ومن هذا المنطلق يمكن أن يكون الرئيس الإداري قائدا إداريا إذا ما غير معالم علاقته بمرؤوسيه ، فأعتقد بالإعتبارات الإنسانية والاجتماعية في معاملته معهم، وأحل في حملهم على تنفيذ أوامره محل القهر والإجبار التأثير والإقناع، بحيث لا يلجأ إلى أسلوب الجزاء والعقاب إلا إذا فشل الإقناع في حملهم على تنفيذ تلك الأوامر .

المبحث الثاني

خصائص القائد الإداري

- قد يبدو للبعض أنه من الميسور الوقوف على خصائص الشخصية القيادية . وأولئك قد يكونوا محقين إذا كان تحديد ذلك من الناحية النظرية البحتة ،

(١) د. عبد انكريم درويش ، د . ليلي تكللا : اصول الإدارة العامة .. المرجع السابق . ص : ٤٠٤ .

ولكن ما أصعب ذلك عملاً : لأن البحث فى أغوار تلك المسألة يؤدى بنا فقط ، إلى بيان تلك الخصائص لامن الناحية الموضوعية فحسب ، أو من الناحية الذاتية . فربما تسترجم إن نقوض فى النفس البشرية لتتوقف على طبائعها توصلنا لمعرفة ما إذا كان صاحبها جديراً بالقيادة أم غير أهل لها ، لذا لم يكن عجباً أن نرى اختلافاً كبيراً بين علماء الإدارة حول خصائص القائد الإدارى .

وقد تجلّى هذا الخلاف الفقهى فى نظرتين متباينتين إحداهما يطلق عليها نظرية الخصائص العامة ، والأخرى نظرية ارتباط الخصائص بالمواقف أو نظرية الخصائص المتفاوتة . وإذا تعرض لكلتا النظريتين ، فإنا نعقب ببيان موقف الفكر الإدارى الإسلامى من تلك المسألة . وذلك كله على التقسيم التالى :

- ١ - نظرية الخصائص العامة .
- ٢ - نظرية الارتباط بين الخصائص والمواقف .
- ٣ - خصائص القائد الإدارى فى الفكر الإسلامى .

المطلب الأول

نظرية الخصائص العامة

- ثلثه من الفقهاء قد ذهبوا إلى أن هناك طائفة من الخصائص ينبغى توافرها فى الشخص حتى يكون قائداً إدارياً . وتلك الخصائص فى منطقهم عامة ، أى لا تختلف من قائد لآخر ، وهى أيضاً فى نظرهم واحدة أياً كانت المنظمة التى يعمل بها القائد ، وأياً كان أيضاً الموقف الذى يواجهه .

فما هى تلك الخصائص ؟ وما القيمة العملية لهذه النظرية ؟. هذا ما نجيب عنه من خلال الفرعين التالين :

الفرع الأول

مفهوم نظرية الخصائص العامة

- تقوم هذه النظرية على أساس وجرد خصائص وصفات معينة يجب توافرها فيمن يتولى القيادة الإدارية. وهذه الخصائص في منطق النظرية على أنواع ثلاثة : خصائص جسدية كالصحة البدنية، والقدرة على العمل، وخصائص ذهنية كالذكاء وعدم خمول العقل، وخصائص مكتسبة كالمهارات الفنية، والخبرة العملية والإحساس بالمسئولية.

وفي إطار تفسير هذه الخصائص يرى واحد من رواد هذه النظرية - ستيفن برنارد - بأن القائد الإداري يجب أن يتصف بالحيوية وقوة التحمل، وأن تكون لديه القدرة على تحمل المسئولية والإقناع، وأن يتصف بالجلد والحزم أي أن تكون لديه ملكة اتخاذ القرار دون تردد أو رهبة، وأن تكون لديه أيضا القدرة على الفهم العميق للعلاقات الإنسانية^(١).

ومن جانبه يصنف الأستاذ ليكوت هذه الخصائص إلى طوائف أربع : طائفة تتعلق بنشاط المنظمة ووفقا لها يجب أن يكون من يتولى القيادة مؤتمنا به، ومقدرا أهميته ومستعدا لقياده المنظمة تحقيقا له، وطائفة أخرى تتعلق بعلاقته بالعاملين وتمثل في ضرورة أن يكون القائد ودودا، ومنصفا، ومتمتعا بحب العاملين واحترامهم. أما الطائفة الثالثة فانها ترتبط بالمهارة الفنية التي تقتضى أن يكون القائد مخططا ومنظما قديرا، وأن يكون على دراية بنشاط المنظمة وتدريب العاملين عليه، أما الطائفة الأخيرة فانها تتعلق بشخصية القائد، ووفقا لها ينبغي أن تكون شخصيته حسنة، وفي ذات الوقت حازمة^(٢).

ويتطلب ريتشارد ويل - وهو من رواد تلك النظرية - ضرورة أن يتصف القائد بنوعين من الخصائص: خصائص قطرية كالذكاء، وحسن الخلق، وقرّة الإدراك والحدس، وخصائص مكتسبة كالخبرة، والمهارات الفنية والإدارية، والقدرة على التكيف.

(١) أنظر أ.د. عبد الفتاح بسيوني : الجانب الإنساني للإدارة العامة .. المرجع السابق . ص ١٧٤ .

(٢) أ.د. عبد الفتاح حسن : المرجع السابق . ص ٢٣٦ وما بعدها .

وأخيراً يرى الأستاذ تيد وهو من أنصار هذه النظرية أيضاً أن القائد الإداري لابد أن يتصف بعده خصائص هي : الطاقة البدنية والعصبية ، والحماس ، والرفق والتعاطف والتزاهد والصدق ، والرضا بالغرض الذي تقوم عليه المنظمة ^(١) .

الفرع الثانى

تقدير نظرية الخصائص العامة

- مزايا النظرية : مما يحسب لهذه النظرية من مزايا أنها أبرزت ما ينبغى أن يتحلى به من يتولى القيادة الإدارية من خصال وخلال صحبه وفكره . وهى صفات لا ينكر أحد ضرورة توافرها فى كل قائد أيا كانت طبيعة النشاط أو المنظمة التى يقودها . فلا يعقل أن يتولى القيادة شخص عليل ، أو متبلد الذهن أو سقيم الفكر .

ومن ناحيه أخرى أن القيادة وجوهرها - كما تقدم - قوة الإقناع والقدرة على التأثير فى الآخرين لا يتصور أن يتعهدها شخص عديم الإحساس بالمسئولية ، أو لا يملك القدرة على الإقناع ، أو فاقد لكل ملكات الإتصال والتأثير فى الآخرين .

- عيوب النظرية : بيد أن هذه النظرية وذاك فضلها يؤخذ عليها أن ما حددته من خصال تعد صفات ناقصة . فالقائد لا ينبغى أن يتصف بالصفات التى حددتها فحسب ، وإنما يجب أن يتحلى بصفات أخرى ترتبط أساساً بطبيعة النشاط الذى تقوم به المنظمة الإدارية . ودليل ذلك أن الشخص الواحد قد يكون ناجحاً فى القيادة فى منظمة معينة، وإذا ما نقل إلى منظمة أخرى فإنه قد لا يصادف ذات النجاح ، وليس ذلك إلا لأنه يفقد الخصائص التى تؤهله لقيادة هذه المنظمة على الرغم من توافر الخصائص العامة التى حددتها هذه النظرية بالنسبة له ، وعلى الرغم من نجاحه فى قيادة المنظمة التى نقل منها .

ومن ناحيه أخرى أن هذه النظرية قد ركزت على خصائص القيادة الصحية ، والفكرية، وما ينبغى أن يتصف به القائد من حزم وحب فى علاقته بالعاملين ، ولم تشر إلى سمة هامة لقيام للقيادة بدورها ، هى إيمانه بضرورة مشاركة العاملين له فى إتخاذ

(١) جاك دنكان : أفكار عظيمة فى الإدارة ... المرجع السابق . ص ٢٢٦ .

القرارات ؛ لأن إنتقاء هذه الخصيصة ، ينفي عنه ، مهما كان ودودا ومتعاوننا ، صفه القائد الإدارى ، ويحيله إلى رئيس إدارى .

ومن ناحية ثالثه لا يمكن التعويل إلى الحد الذى بلغته النظرية علي الصفات والخصائص الفطرية بحيث نضعها فى ذات مكانه الخصائص المكتسبه . حقا إن لها جانبا من الأهمية ، وهى فى إطار التمييز يمكن ان تتخذ معيارا للتمييز بين قائد وآخر ، بحيث يكون من أثرها وجود قائد إدارى فذ أو غير عادى ، ولكن فقدها بالنسبه لشخص لا يؤدى إلى القول بأنه غير جدير بالقيادة .. والقول بغير ذلك يعنى أن القائد يولد ولا يصنع ، أو علي حد تعبير البعض أن القيادة تكون قدراً ومصيراً مكتوباً علي جبين من تتوافر فيه الصفات الفطرية منذ مولده^(١) . مما يعنى أن من لا يملك هذه الصفات لا يستحق مطلقا القيادة . وهذا عكس ما هو ثابت من أن معظم خصائص القيادة تكتسب بالخبرة والمران والتدريب ، وإلا لما أنشأت أذن مدارس الإدارة ومعاهد تعليم أصولها فى مختلف الدول الغربية .

وعيب هذه النظرية أيضا أن أعضائها قد ظنوا أن تلك الخصائص تصلح أن تكون سمات للقادة أيا كان موقعهم القيادى ، وكفى بها من خصال ، وهذا علي خلاف الواقع الذى أكد ضروره وجود خصائص يتميز بها كل قائد تبعا لدرجة قيادته ، فالقائد فى المناصب العليا ينبغى أن يتميز بصفات معينة لا تتطلب بالنسبه للقائد فى مركز أو موقع أقل ، كذلك أن هذه الخصائص تتفاوت من قائد لآخر تبعا لظروف المنظمه ، أو العاملين بها ، أو طبيعة العمل بها .

وأخيرا أن هذه النظرية أغفلت عن التركيز على ضرورة أن يكون تكوين القائد المهنى متفقا مع العمل الذى تقوم به المنظمه ، وكل ما تطلبه أعضاؤها أن يكون قانعا بهدف المنظمه راضيا به . وهذا عيب خطير ؛ لانه لا يعقل فعلاً أن يتقود طبيب إدارة شركه للأسمده والمبيدات ، أو أن يتولى مهندس إدارة أحد المستشفيات ، أو أن يتقود مهندس زراعى شركه للحديد والصلب . وهذا مما لا سيفه أحد^(٢) .

(١) أ.د. محمد رفعت : الإدارة العامه ... المرجع السابق . ص ٢٨٢ .

(٢) استاذ الدكتور : مصطفى أبوزيد فهمى : الإدارة العامه . الجزء الثانى . إسكندرية . ١٩٩١ . ص ٣٧ .

المطلب الثانى

أهمية الخصائص النظرية.

- تنطه الیهء لای رواد هذه النظریه رفض وجود خصائص عامه أو موحده یجب توافرها فیمن یتولی القیاده الإداریه ، وإنما الأصح لایهم أنه توجد خصائص متباینه أو متفاورته تختلف تبعاً للموقع الذى یجیله القائد ، أو الموقف الذى یواجهه فی المنظمه الإداریه .

وفى فرعين متتالیین نعرض لمنطق هذه النظریه ، ثم لتقديرها .

الفرع الثانى

مفهوم نظریة الخصائص المتفاورته.

- ینکر أنصار هذه النظریه وجود خصائص میشتزکه یجب توافرها فی القائد الإدارى ، ویقولون بوجود خصال متعددة تتفاورت فی حصرها تبعاً للمواقف الإداریه التى یتعرض القائد الإدارى لها . وهذا یعنى أنه وفقاً لتعدد المواقف تتعدد الخصائص والصفات الواجب توافرها فیمن یتولی القیاده ^(١) .

ومنطق هذه النظریه على نحو ماصاغها أعضاؤها یعنى أن خصائص القائد الإدارى نسبیة تختلف باختلاف مركزه أو موقعه القیادى ، وتبعاً لطبیعه الموقف ونوع العمل الذى تنشغل به المنظمه ، ووفقاً أيضاً لنوع القیاده المتبع فی المنظمه الإداریه .

(أ) فمن ناحیه اختلاف الخصائص تبعاً للموقع القیادى ، فإن الخصائص التى تتطلب للقائد فی القیاده العليا تختلف عن تلك المتطلب فی القیاده الوسطى ، عنها فی القیاده الدنیا أو المباشرة . فالخصائص فی الحاله الأولى تتمثل فی القدره على التخطيط ، والتنظیم ، وحسن الدقه فی الرقابہ ، وفضلاً عن المقدره على إیجاد الحلول للمشاكل التى تمثل عقبه فی سبیل تحقیق الأهداف العامه . أما الخصائص المتطلبه فی القیاده الوسطى فاتها تتمثل فی القدره على إتخاذ القرارات المتطلبه لتنفیذ السیاسه

(١) انظر د. إبراهیم دوریش : الإدارة العامه بین النظریه والممارسه ... المرجع السابق . ص ١٠٩ .

التي تضعها القيادة العليا ، والتي تكون لازمة لتنفيذ الأهداف العامة ، فضلا عن الكفاءة في التنسيق بين الإدارات المختلفة ، وبالنسبة للخصائص المتعلقة بالقيادة الدنيا فإنها تتمثل في الذكاء والقدرة على الإشراف والتأثير علي العاملين في المنظمة لحملهم علي تنفيذ القرارات التي تصدر من المستويات العليا للقيادة^(١) .

(ب) ومن حيث تفاوت الخصائص تبعا لطبيعة العمل الذي تقوم عليه المنظمة : نجد ان الخصائص المطلوبة في القائد العسكري تختلف عن خصائص القائد السياسي . فهي بالنسبة للقادة العسكريين تتمثل في الانضباط والنظام أكثر من أى شئ آخر ، وهذا في حين أن القائد السياسي يجب أن يتحلى بالكيافة والمرونة ، والقدرة على الدفاع عن وجهه النظر التي يؤمن بها أو الإتجاه الذي يمثله . وللتدليل علي ذلك يضرب انصار هذه النظرية المثل بالرئيس الأمريكي ايزنهاور فقد كان قائدا عسكريا بارعا ، وحقق نجاحا عسكريا كبيرا ، ولكنه لم يحقق ذات النجاح في القيادة السياسية .

(ج) ومن ناحية تفاوت خصائص القائد تبعا لنوع القيادة الإدارية : نجد ان القيادة الديمقراطية تستلزم خصائص في القائد تتعارض تماما مع تلك التي تتطلبها القيادة التسلطية ، فالأولي تقتضي ضرورة أن يكون القائد من المؤمنين بالحريه الكارهيين للإستبداد والتسلط ، أي من أولئك الذين يحبذون الحار والشرى في إتخاذ القرارات ، ويرغبون في الخضوع الإختياري للقواعد المنظمة للعمل . وهذا على عكس الثانيه التي تتطلب صنفا من الناس يتصف بالنزعه إلى الإستبداد والتسلط ، رغب الإنفراد بالسلطة وعدم المشاركة في إتخاذ القرارات .

وبالبناء علي ذلك صاغت هذه النظرية مبدأ من أهم المبادئ الشهيرة في علم الإدارة ، وهو ضرورة وضع الرجل المناسب في المكان المناسب^(٢) .

(١) أ.د. عبد الفتى بسيرنى : اصول علم الإدارة العامة ... المرجع السابق . ص ٢٢٣ .

(٢) أ.د. إبراهيم شيجا : اصول الإدارة العامة ... المرجع السابق . ص ٣١٩ .

الفرع الثانى

تقدير نظرية الخصائص المتفاوتة

- مناقب النظرية : بحسب لهذه النظرية أنها نبهت الفقه إلى أن هناك قدراً من التفاوت فى خصائص القيادة الإدارية تستلزمه طبيعته عمل المنظمة ، ونوع ودرجة القيادة ذاتها ، وصاغت بمنطقها هذا مبدأ وجوب وضع الرجل المناسب فى المكان المناسب ، وهو مبدأ لحد ما له أهميته بالفقه يستلزمها حسن أداء العمل الإدارى ، ويستوجبها قيام المنظمة على تحقيق أهدافها بفاعلية .

ومن هنا فإنها - أى النظرية - قد نبهت إلى ما غفلت عنه نظرية الخصائص العامة من ضرورة أن تتوافر بعض الخصائص فى قائد كل منظمة ، بل قائد كل مزرعة داخل المنظمة نفسها ، من أبرزها أن تكون لديه المهارات والخبرات الفنية الخاصة بالعمل الذى تقوم به .

والنظرية من ناحية أخرى قد أعتدت بصوره مباشرة بالملكات والقدرات الخاصة للإنسان تلك التى تؤهله للقيادة فى مجال بصوره فائقة ، ولا تؤهله لها فى مجال آخر ، وبذلك فإنها قد أكملت ما إعتري نظرية الخصائص العامة من نقص ألحق بها عيب عدم الكمال .

- مثال النظرية : يؤخذ على هذه النظرية أنها قد أهملت جانباً هاماً من خصائص القائد الإدارى وصفها بذات العيب الذى وصفت به النظرية الأولى ؛ ذلك أنها قد أغفلت عما يجب أن يتصف به القائد الإدارى من خصائص عامة ينبغى توافرها فى كل قائد ، أيا كان موقعه القيادى أو عمله بالمنظمة أو المؤسسة .

ومن جهة أخرى أن منطق هذه النظرية يؤدى بنا إلى أن نصل لعدد لا يحصى من الخصائص التى يجب توافرها فى القائد الإدارى ؛ وذلك لأن ربط هذه الخصائص بالمواقف التى يواجهها القائد ، ونوع الأعمال المنوطة بهم يجعل من المستحيل تحديد هذه الخصائص ، وإدراجها تحت لواء واحد يمكن الإهتمام به فى هذا الشأن ، وذلك نظراً لتعدد هذه المواقف ، وتنوع تلك الأعمال .

ولنا أن تتساءل ويحق أبين هذا القائد الذي يملك من الصفات ما يؤهله لتطوير قيادته تبعاً للمواقف التي يواجهها في المنظمة ؟ وما هي تلك القدرات الذاتية أو المهارات الخاصة التي ينبغي أن تتوافر فيه لكي يكون قائداً قادراً على تطوير أسلوب قيادته تبعاً للمواقف المختلفة ؟^(١) .

وأخيراً إنه إذا كان الفقه يرى ضرورة أن يتحلى من يتصدى للقيادة بمهارات فنية - ويعنى بها العلم والخبرة بنشاط المنظمة التي يعمل بها - وسياسة - أى أن يكون علي علم وإدراك بالسياسة العامة للدولة علي اعتبار أن الإدارة وظيفتها تنفيذ هذه السياسة - وإداريته أو إنسانيته ، وهي تعنى أن يكون لديه الإلمام بطبائع العلاقات الإنسانية ، وملك القدرة علي التأثير في الآخرين^(٢) ، فإن منطق هذه النظرية بتجاهل تماماً المهارات الإنسانية والسياسية بشكل قاطع ، فقد ركز أنصارها علي المهارات الفنية في تفاوتها من قيادته لأخرى ، وغضوا الطرف عن المهارات الإنسانية والسياسية، وهي مهارات لازمة لكل قياده أيا كان نوعها .

المطلب الثالث

خصائص القائد الإداري في الفكر الإسلامي

- بلغ الفكر الإداري الإسلامي في تبين خصائص القائد الإداري مبلغاً لم تصله النظم القانونية الوضعيه في مشرق الدنيا وغروبها ، وحداً لم تبلغه النظريات الفقهية التي قبلت في هذا الشأن .

ففي كلمات قليلة المبني جامع في المعنى حدد القرآن الكريم هذه الخصائص في آية جاءت على لسان ابنه نبي الله شعيب بشأن سيدنا موسى (عليه السلام) حين قالت : ... " يَا أَيَّتُهَا آسْتَا جِرُهُ إِن خَيْرٌ مِّنْ آسْتَا جِرَتِ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ " . (القصص - الآية ٢٦)

من هذه الآية الكريمة يبدو واضحاً أن القائد أو ولي الأمر ينبغي أن يتصف بالقوة، وأن يتحلى بالأمانة. فماذا تعنى من منظور الفكر الإداري الإسلامي القوة ؟ .

(١) أ.د. محمد رفعت : الإدارة العامة ... المرجع السابق . ص ٢٨٠ .

(٢) استاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : الإدارة العامة . . المرجع السابق . ص ٤٣٤ .

أ.د. محمد رفعت : الإدارة العامة ... المرجع السابق . ص ٢٨٤ وما بعدها .

وما هو المقصود بالأمانة ؟. وهل ينبغي توافر الصفتين فيمن يحق إختياره للقيادة أم يكفي توافر إحداهما فحسب ؟ هذا ما تجيب عنه الأسطر التالية .

الفرع الأول

التخصيص الأولي: (القوة)

- القوة هنا كصفة ينبغي توافرها في القائد الإداري لا تنصرف إلى القوة المادية فحسب ، وإنما تعنى أيضا القوة المعنوية . كما أنها تتصف بانها قوة في منطق الإسلام راشده حكيمة لا تعرف البطش والقسوة ، وإنما قوامها الرأفة والرحمة .

- (أ) القوة المادية :

تعنى القوة المادية الصحة البدنية والعقلية ، والحسية أى الكفاءة الصحية ، بما يعنيه ذلك من ضروره سلامة الجسد من العلل، والعقل من الخبل ، والحواس من السقم. وهذا يعنى ان القيادة لا تجوز لغير القوى صخيا ؛ وذلك لأنه من أهم مقوماتها قدره على التأثير في الآخرين ، كما أنها تعتمد على قوة الشخصيه ، وهيبه القائد ، ووهن الجسد ، ومحاصرته بالعلل تفقد في الغالب صاحبه الهيئه المفروضه . كما تسلبه قدره على التأثير في العاملين الأمر الذى تنعدم معه أهم مقومات القيادة ، وأبرز مستلزماتها . وتلك مسأله على أى حال تقدرها الجهد المختصه باختبار القاده تبعاً لطبيعته المرض ، وظروف المنظمه ، ونظام العمل بها .

والقائد الإداري من ناحيه أخرى يجب أن يتصف بقوه العقل ورجاحته ؛ لانه إنما جعل ليقرء جماعه إلى حيث تحقيق أهدافها ، وهذا يقتضى أن يكون ذكيا لا يغبى ، كبسا لا يخذع ، ولا يكون ساذجا في معاملته ، ولا مضيعا لوقتة ، ولا مسرفا في حسن نيته ، وهذا تطبيقا لقوله (ﷺ) المؤمن كيس قطن ، أى أن المؤمن والقائد باعتباراه - كذلك - لابد ان يكون قادرا على إدراك ما يدور حوله من تصرفات ، وأن يكون حاذقا في إختيار القرارات المتناسقه معها ، وليس أجل في تطبيق هذا الحديث الشريف في مجال القيادة مما قاله أمير المؤمنين عمر بن الخطاب - رضى الله عنه -

إحترسوا من الناس بسوء الظن ، ومما قاله أيضا لست بالخب - أى المخادع - ولكن الخب لا يخدعنى ^(١) .

وتقرأ فى أروع الوثائق الإدارية الإسلامية نصيحة الأمام على - كرم الله وجهه - لأحد ولاته علي مصر يقول فيها ناصحا إياه .. ليس شئ أضيق لأمر الولاء من التواني ، راغتنام تأخير يوم إلى يوم ، وساعة إلى ساعة ، والتشاغل بما لا يلزم . فاجعل لكل شئ ، تنظر فيه وقتا لا تقصر به عنه ، ثم أفرغ فيه مجهودك ، وأمض لكل يوم عمله ، وأعط لكل ساعة قسطها ، واجعل لنفسك فيما بينك وبين الله أفضل المواقبت ، وإن كانت كلها لله إذا صحت فيها نيتك .

ويبين طاهر بن الحسين لابنه عبد الله حين تولى إماره مصر قوام الحاكم أو القائد العاقل قائلا : واجتنب سوء الأهواء والجور ، وأصرف عنها رأيك ، وأظهر براءتك من ذلك لرعيته ، وأنعم بالعدل سياستهم ، وقم بالحق فيهم ، وبالمعرفه التى تنتهى بك إلى سبيل الهدى ، وأملك نفسك عند الغضب ، واثر الحلم والوقار ، وإياك والحده والطيش والغرور فيما أنت بسبيله .. وأفرغ من عمل يومك ولا تؤخره لفدك ، وأكثر مباشرته بنفسك ، فإن للفد أمورا وحوادث تلهيك عن عمل يومك الذى آخرت ، وأعلم

(١) من أروع ما يروى من دلائل حده ذكاء . وفطنه هذا الشيخ العمري ، أن أبا سفيان بن حرب ذهب يوما إلى الشام لزياره ابنه معاوية وكان واليا عليها آنذاك ، وحين عاد أدرك عمر بن الخطاب ان معاوية لا بد أن يكون قد زود والده ببعض المال والهدايا من أسرار المسلمين ، فانتظره حين أتى لزيارته ، وقال له - رضى الله عنه - : أجزأتنا - أى اعطنا مما أحضرت من الشام - بأبا سفيان . فقال أبو سفيان : ما أصبنا شيئا فنجزك به . فما كان من عمر إلا أن مد يده وأخذ خاتم كان فى يد أبى سفيان ، ثم بعشه مع رسول له إلى زوجة أبى سفيان هند ، وأمره بأن يقول لها : ان أبا سفيان يقول لك : أرسلى الخرجين اللذين جئت بهما من الشام . وان يريها خاتم أبى سفيان كدليل على صدق ذلك . وبالفعل ذهب الرسول إلى هند ، وعاد من عندها بخرجين فيهما عشرة آلاف درهم ، وحينئذ أمر عمر بإبداعها فى بيت مال المسلمين ! .

أن هذا الذكاء العمري ، وتلك الفطنة فى التصرف جعلت المقيره بن شعبه يقول عنه لعمر بن العاص : والله ما رأيت عمر مستخليا بأحد إلا رحمة كائن ما كان هذا الرجل .. فقد كان عمر والله أعقل من أن يخدع ، وأفضل من أن يخدع .

انظر المؤلف القيم لأستاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى : من الحكم فى الإسلام .. المرجع السابق ، ص ٣٤٦ .

أن اليوم إذا مضى ذهب بما فيه ، فإذا أخرت عمله أجمع عليك عدل يومين فيشفطك ذلك حتى تمرض منه ، وإذا أمضيت لكل يوم عمله أرحمت بدنك ونفسك ، وجمعت أمر سلطانك .

ومن تمام العقل وكماله أن يعرف القائد متى يتخذ قراره ، والوقت المناسب للتقرير والتنفيذ ، وأن يصير على حمل تابعيه على سياسته الإصلاح التي يريد إتباعها . فليس أخطر من العجلة في تغيير إتجاه إستقروا على إتباعه ، والتحول عن شرعه آلفوا انتهاجها .

ومن بديع مايروى في هذا الشأن من تراثنا الإسلامي الرائع حوار دار بين الخليفة الراشد الخامس عمر بن عبد العزيز - رضى الله عنه - وأحد أبنائه فقد إستبطا الفتى سياسته أبيه في الإصلاح ، والعودة إلى النهج الإسلامي القويم بعد ما أحدث فيه السابقون عليه من خلفاء بنى أمية فقال له : ياأبت مالك لا تنفذ الأمور ؟ . فوالله لأبالي في الحق إذا غلت . أى قارت واشتدت . بى ربلك القدور .

ويرد الخليفة العمرى في ذكاء ورويه أبعد ما تكون عن نقره الشباب وتسرعه في معالجه الأمور : لا تعجل يا بنى : فإن الله تعالى قد ذم الخمر في القرآن مرتين ، وحرمها في الثالثة ، وإنى أخاف أن أحمل الناس على الحق جملة قيد فعبه ، وتكون فتنه .

وتجدر الإشارة - ونحن في مقام الحديث عن الكفاءة الصحية للقائد الإدارى - إلى أنه من ناحية السلامة الحسية يجب أن يكون من يختار للقيادة بصيراً . وهذا معناه أن فقد حاسة البصر تحول دون إنعقاد القيادة ؛ لاسيما أن وجد بصيراً تتراثر فيه باقى شروطها ، وذلك لأن القيادة من جنس الولاية ، وطالما لا تتعقد الولاية لضرير ، فإنه لا تجوز تبعاً القيادة لضرير^(١) . وذلك على خلاف ضعف الإبصار ، فهو لا يمنع القيادة في جميع الحالات ، وإنما يحول دونها بشرطين : أولهما أن يصل إلى حد عدم إدراك الأشخاص أو عدم التمييز بينهم ، والآخر ضرورة أن تنعدم سبل علاجه ، أى لا تكون هناك وسائل طبية تمكن من تفادى آثاره في عدم الإدراك والتمييز بين الأشخاص بعضهم وبعض .

(١) ابر الحسن الماوردى : الأحكام السلطانية والولايات الدينية . القاهرة . مكتبة ومطبعة الحلبي

بصر . ١٩٧٣ . ص ١٨ .

ومن ناحيه السلامه الحنيه ايضا ينبغي أن يتمتع القائد بحس سمعى سليم ، فلا يصح أن يكون قائداً من فقد القدره على السمع ، وذلك على نحو ماذهب إليه الغالب فى الفقه الإسلامى . فالقائد لابد أن يتصف بسلامه حاسته السمعيه ؛ لأن هذا يمكنه من حسن قياده ، ورعايه أصولها ، أما فاقد السمع لن يتمكن من التجارب مع العاملين تحت قيادته ، فالصمم يقطع سبل الإتصال الفكرى بينه وبينهم ، ويحيل التفاهم بينهم إلى مسأله مستحيله . ولكن ذلك يكون مشروطاً بعدم القدره على علاج حاله الصمم ، أو إنعدام الوسائل الطبيه أو الصناعيه التى يمكن الإستعان بها لتفادى أثارها .

وأخيراً القائد من الناحيه الصحيه الحسيه لابد أن يكون قادراً على النطق ، فلا يكون أبكماً ؛ لأن عدم القدره على الكلام فى نطاق القياده التى لا يتنع معها التفاهم بالإشاره ، يجعل من الصعب أن يقوم القائد بوظائفها القياديه . فالقياده كما هو معلوم قوامها القدره على التأثير فى الجماعه ، وحملهم بالإقتناع على تنفيذ أهداف المنظمه الإداريه ، والحرس بالقطع يحول دون ذلك تماماً . وهذا على خلاف ما إذا كان الشخص مصاباً بثقل فى النطق ، فإذا كان البعض يرى أن هذا يمنع من القياده ، كما يمنع من الإمامه ؛ لأنه يعد نقصاً يخرج بصاحبه عن حال الكمال الواجب أن يتصف به القائد أو الولى ، فإن رأى الراجع أنه لا يمنع من القياده ؛ وذلك لأن نبي الله موسى (عليه السلام) ، لم تمنعه عقده لسانه عن النبوه ، فمن باب أولى لا تمنع عن القياده وهى أقل من النبوه شرقاً ومكانه ^(١) .

- (ب) القوة المعنويه :

إذا كانت القوه الماديه يقصد بها الكفاءه الصحيه ، فإن القوى المعنويه تعنى الخبره أو الكفاءه الفنيه ^(٢) ، أى أنها فى الإسلام محض تطبيق لمبدأ وجوب وضع الرجل المناسب فى المكان المناسب . وذلك ما أشار إليه شيخ الإسلام بن تيميه بقوله .. أن القوه فى إماره الحرب ترجع إلى شجاعه القلب ، وإلى الخبره فى الحروب والمخادعه

(١) أهر يعنى الفراء : الأحكام السلطانيه . القاهره . مكتبه ومطبعه الحلبي نشر . ١٩٨٧ . ص ٢٣ .

(٢) مثلاً : الدكتور مصطفى أبو زيد نهس : فن الحكم فى الإسلام .. المرحع السائر . ص ١١٥ .

فيها ، وإلى القدره علي أنواع القتال من رمى وطعن وضرب وركوب ، وكر ، ونر .
والقوه في الحكم بين الناس ترجع إلى العلم بالعدل الذي دل عليه الكتاب والسنة ،
وإلى القدره علي تنفيذ الأحكام ^(١) .

ولقد جسد نبي الله يوسف (عليه السلام) تلك المعاني حين قال لملك مصر
الريان بن الوليد كما أشار إليه القرآن الكريم (أَجْعَلْنِي عَلَى خَزَائِنِ الْأَرْضِ إِنِّي حَفِيظٌ
عَلِيمٌ) فقد أيقن أن البلاد سوف تمر بسنوات سيع عجاف ، بعد سبع سنوات خصب
ورخاء ، وإن هذا يقتضى أن تعمل إداره الدوله على صيانه المحاصيل ، وحفظ الفلال ،
وضبط الزراعه في سنوات الخصب حتى يمكن الإفاده بذلك في سنى الجذب ، والكساد .
وهذا يقتضى خبره ومعرفته تامه بأصول الزراعه ، وفنون التخزين ، وطرق الحفظ ،
وحسن التوزيع ، ولما كان يوسف يعلم بذلك كله ، فقد ذكر للملك من صفاته ما تحتاجه
هذه المهمه الصعبه فقال :... (انى حفيظ عليم) ^(٢) ، أى انه خبير بضبط الزراعه ،
وحفظ المحاصيل وصيانتها ، وهو عليم بكيفية التصرف الصحيح فيها في سنى
الخصب ، وعند حلول سنوات الجذب العجاف . ولم يقبل يقبل الملك ان يولى يوسف
علي مصر إلا بعدما تأكد ان يوسف علي علم بابعاد الازمه التى تتعرض لها البلاد ،
وخبير بكيفية الخروج منها بعد أن فسر له رؤياه فقال :... أَتُونِي بِهِ أَسْتَخْلِصْهُ
لِنَفْسِي...) .

ولقد كان رسول الله (ﷺ) أحرص كل الحرص علي تطبيق هذا المبدأ ، فقد كان
لا يعهد لاحد بالقيام على عمل إلا بعد تأكده من أنه خبير به عليم . ومن ذلك انه
(ﷺ) لم يعين معاذاً بن جبل قاضياً على اليمن إلا بعد تأكده من خبرته بالقضاء ،
وإدراكه للمنهج الدينى في الحكم بين الناس . وهذا ما يكشف عنه الحوار الذى دار بينه

(١) أحمد عبد الحليم بن تيميه : السياسة الشرعيه في إصلاح الراعى والرعيه . بيروت . دار
المعرفه . ص ١٤ .

وانظر ايضا استاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى : الإدارة العامه .. المرجع السابق .
ص ١٠٤ .

(٢) انظر سيد قطب : فى ظلال القرآن . القاوه . دار الشروق . المجلد الرابع . الجزء الثالث عشر .
ص ٢٠٥ .

رسول الله ﷺ . ربي معاذ حين سأله : يا تقضي ! قال : مكتاب الله . قال : فان لم تجد ؟ قال : فسبح رسول الله . قال : فان لم تجد ؟ قال : اجتهد رأي ولا آلو . فقال الرسول ﷺ الحمد لله الذي وفق رسول الله لما يرضى الله ورسوله .

• وإختيار الرسول ﷺ لأسامه بن زيد لقياده جيش أعداء لغزوه مؤتمه كان يضم كبار الصحابه مثل أبي بكر الصديق . وعمر بن الخطاب ، يدل دلالة قاطعة علي ان معيار الإختيار عند رسول الله ﷺ كان الخبره والكفاءه الفنيه فقد كان معروفا عن هذا القائد الصغير الشجاعه والإقدام وحسن الكر والفر والعلم بفنون الحرب ، لذلك لما تدمر البعض من توليته قياده الجيش علي إعتبار أن هناك من الصحابه من هو أولى منه مثل كبار الصحابه كعمر والصديق ، وعلم الرسول ﷺ بذلك ، وكان في مرضه الأخير ، خرج إلى المسجد وخطب في الناس قائلاً : أيها الناس ، إنفذوا بعث أسامه ، فلعمرى لئن قلت في إمارته لقد قلت في إماره أبيه من قبله ، وإنه لخلق بالإماره ، وإن كان أبوه خليفا لها .^(١١)

كانت الخبره والكفاءه أيضا هي المعيار لدى الخليفه الصديق - رضى الله عنه - في الإختيار ، ونلمس تطبيقا قويا لذلك حين ولي خالد قياده جيشه إلى الشام بدلاً من أبي عبيده ابن الجراح ، فأرسل إلى أبي عبيده يعلنه بذلك ، قائلاً : من عبد الله بن

(١١) وانتقل الرسول ﷺ إلى جوار ربه قبل أن يخرج الجيش أسامه ، وانتهاز البعض الفرصه وطلبوا من عمر ان يطلب من الصديق عزل أسامه وان يولي شخصاً آخر أكبر سناً منه . ويرفض الصديق ، ويؤمن علي مالدى أسامه من كفاءه وخبره لا يقدح فيهما صغر سنه . ويخرج الجيش إلى غابته ، والشيخ الصديق يمضي بشيعة راجلاً وأسامه راكباً ، قاصداً بذلك ان يؤكد إعتزائه بقدر هذا القائد الصغير . ولكن القائد أصابه الخجل كيف به يركب ، ورئيس الدوله وخليفه اشرف الخلق يسير إلى جانبه ، فيقول له : يا خليفه رسول الله لتركن أو لأنزلن . فرد الصديق : والله لا تنزل ووالله لا أركب . وما علي أن اغبر قدمي ساعه في سبيل الله !

ويبلغ هذا الخليفه العظيم في تقديره لهذا الشاب ، وإحترامه له حد أنه أخذ يستأذنه في ا . يبقى عمر بن الخطاب معه في المدينه ليعينه علي شئون الحكم . فقد كان عمر ضمن صفوف جيش أسامه . فقال له أبو بكر : ان رأيت أن تميتني بعمر فافعل . فأذن أسامه للفاروق بالرجوع إلى المدينه ، وانعزده مع الخليفه الصديق

حقاً ما أروع هؤلاء من حكام . وما أعظم هذا الدين الذي استلهموا منه تلك الشيم الخالده ، ونحوها النادره التي لكم تمنعونها اعظم الدوله ديمراطيه في مشرق العالم وعربيه ، قديمه وحديثه

قحانه إلى عبيده بن الجراح :... سلام الله عليك . أما بعد ... فقد وليت خالد لقتال العدو في الشام فلا تخالفه ، وأسمع له وأطع ، وإنى أعلم إنك خير منه وأفضل ، ولكن ظننت أن له قطنه في الحرب ليست لك ، فأحببت أن تنسى به الروم وساسو الشيطان ..) .

وقى مسلك الصديق تتجلى الخيرة والكفاءة الفنيه كمعيار إسلامي في الاختيار في إختياره لعمر بن الخطاب رضى الله عنه ليكون خليفه للمسلمين من بعده . فقد كان يدرك بفراسه أن عمر أجدر الناس بالخلافة ، فهو أعلمهم بالدين ، وأكثرهم خشية لله ، وأحرصهم على مصالح الأمة ؛ لذا فقد إختاره للخلافة من دون الآخرين . ولكن لما علم الناس بذلك ، وشاع أمر إستخلاف الصديق لعمر ، أشفق البعض منهم على المسلمين من شدة عمر ، وعدم لينه . فذهبوا إلى أبي بكر ، وهى فى مرضه الأخير ، وقالوا له : ما أنت قائل لريك إذا سألك عن إستخلافك عمر علينا ، وأنت تعلم ما يلقى الناس من شدته ، وأنت قائم فينا ، فكيف به إذا خلا بهم بعد لقائك لريك ؟. فقال أبو بكر - رضى الله عنه - أبالله تخوفتنى ؟. خاب من تزود من أمركم بظلم . أقول : اللهم إنى قد إستخلفت على أهلك خير أهلك .

ولقد صدق أبو بكر - رضى الله عنه - فى حذسه ووفق فى إستخلافه لعمر . فقد كان عمر بالفعل خير حاكم عرفته الدنيا ، ملء الدنيا عدلاً ورحمة ، وزاد الإسلام حمايه ومنعه . وهذا ما عبر عنه الصحابى الجليل عبد الله بن مسعود قائلاً : أفرس الناس ثلاثة : ابنه شعيب عندما قالت فى موسى : ياأبت إستأجره أن خير من إستأجرت القوي الأمين . وصاحب يوسف الذى إشتراه من مصر وقال لإمرأته : أكرمى مشواه ، عسى أن ينفعنا أو نتخذه ولداً . وأبو بكر الصديق حين إستخلف عمر بن الخطاب .

وهذا أمير المؤمنين عمر بن الخطاب يحدد منهجه فى الاختيار ، تراه يعلن فى غير مرة أن الكفاءة والخبرة هما الأساس الأول فى تعيين القادة والولاة . وها هو يصرح بذلك عندما كون جيشاً لملاقاة الفرس . فأشار عليه بعض الصحابة بأن يختار له سعد بن أبى وقاص لخبرته الحربية ، وكفاءته القتالية ؛ ولأن سعدا كانت تربطه برسول الله (ﷺ) قرابه فقد حرص عمر أن يوضح له أن سبب اختياره لا مارد الجيش كفاءته ، لا قرابته للرسول (ﷺ) .

فدعاء إليه وقال له : يا سعد .. لا يفرنك من الله ان قيل خال رسول الله (ﷺ) وصاحبه ، فإن الله عز وجل لا يحور السوء بالسوء ، ولكن يحور السوء بالحسن ، وليس بين الله وبين أحد نسب إلا بطاعته . فالتاس في دين الله شريفهم ووضعهم سراء ، يتفاضلون بالعائيه ، ويدركون ماعنده بالطاعة . فانظر الأمر الذي رأيت رسول الله (ﷺ) يلزمه فالزمه ، وعليك بالصبر ..

- (ج) والقوه لاتعنى القسوه :

والقوه كصفه في القائد من المنظور الإسلامى لاتعنى الغلظه أو القسوه في معاملة الرعيه ، وإنما تقتضى الرفق وتستوجب الرحمه بهم . وهذا ما تحرص عليه الآية الكريمة في قوله تعالى : قِيمًا رَحْمَةً مِنَ اللَّهِ لَئِنْ لَمْ يَكُنْ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ ظَا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ .. (١). وتتأكد ذات المعانى تارة أخرى في قوله (ﷺ) : اللهم من ولى من أمر أمتي شيئا فشق عليهم فاشقق عليه ، ومن ولى من أمر أمتي شيئا فرفق بهم فارفق به . وقوله (ﷺ) : ان الله رفيق يحب الرفق في الأمر كله . وقوله (ﷺ) : من لا يرحم الناس لا يرحمه الله .

وليس أدل علي اعتبار الرفق من أبرز ما يجب ان يتحلى به القائد من صفات مما روى ان عمر ابن الخطاب - رضى الله عنه - قد إختار أحد الأشخاص للولاية . وأثناء جلوس هذا الشخص معه أقبل صبي من أبناء عمر ، فجلس في حجره وأخذ عمر يداعبه ويلطفه . فقال هذا الشخص : أتقبل هذا بأمر المؤمنين ؟ . والله أن لى عشرة أولاد ما قبلت أحدا منهم قط . وهنا قام عمر على الفور فمزق كتاب الولاية ، وقال للرجل : أنت والله آذن أقل رحمه بالناس ، ولذا فانك لن تعمل لنا أبداً .

ولقد أثر عن هذا الشيخ العمري - رضى الله عنه - أنه كان كلما يختار رجلا للولاية أو القيادة كان يقف تاحنا له ، ويرصيه بالناس خيرا ، ويقول : أفتتح لهم بابك ، وبأشر أمورهم بنفسك ، فإثما أنت رجل منهم غير أن الله جعلك أثقلهم حملا .. (٢). كما كان يذكره قائلا : إعتبر منزلتك عند الله بمنزلتك من الناس .. فمن رحم الناس ورفق بهم في حكمه رحمه الله في رجل (١).

(١) انشر استاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد ميمى : فن الحكم .. اترجع السابق . ص ٢٠٢

وهذا الخليفة الراشد الإمام علي - رضي الله عنه - يرعى أحد ولاته ، ويحدد له المنهج في معاملته للرعية فيقول : ... وأشعر قلبك الرحمة للرعية ، والمحبة لهم ، واللطف بهم ، ولا تكونن عليهم سباعاً ضارياً تفتنهم . كلهم فأنهم صنفان : إما أخ لك في الدين ، وإما نظير لك في الخلق ، يفرط منهم الزلل ، وتعرض لهم العلل ، ويؤتى على أيديهم في العمد والخطأ . فأعظمهم من عفوك ، وصفحك ، مثل الذي تحب أن يعطيك الله من عفوه وصفحه ، فأنك فوقهم ، وولي الأمر عليك فوقك ، والله فوق من زلاته ، وقد استكفأك أمرهم وإبتلاك بهم ...) .

والرفق في القيادة الإسلامية لا يرسم فحسب معالم العلاقة بين القائد وتابعيه ، وإنما يمتد ليحدد طبيعته الروابط بين القائد وجماعته المتعاملين مع إدارته ، فهو يفرض عليه أن يتصل دوماً بهم ، ولا يحتجب قط عنهم . وتلمح تلك الخلال الروائع في وصيه للإمام علي - رضي الله عنه - لأحد ولاته يقول فيها : .. لا تطول احتجاجك عن رعيتك ، فإن احتجاج الولاء عن الرعية شعبه من الضيق ، وقله علم بالأمور ، والإحتجاج عنهم يقطع عنهم علم ما أحتجوا به دونه ، فيصغر عندهم الكبير ، ويعظم الصغير ، ويقبح الحسن ، ويحسن القبيح ، ويشاب الحق بالباطل ...) .

ومن الرفق أيضاً سرعه إنجاز الأعمال ، والبحث في شكاوى ذوى الحاجات ، والنظر فيها بعنايه . ومن ذلك ما ينصح به طاهر بن الحسين ابنه وإلى مصر عبد الله بقوله : .. وأفرد نفسك بالنظر في أمور الفقراء والمساكين ومن لا يقدر على رفع مظلمته إليك ، والمحتقر الذي لا علم له بطلب حقه .. وأكثر الإذن للناس عليك ، وأرهم وجهك ، وسكن لهم حواسك ، وأخفض لهم جناحك ، وأظهر لهم بشرك ، وألن لهم في المسأله والنطق ، وأعطف عليهم بجودك وفضلك ، وإذا أعطيت فأعط بسماحة وطيب نفس من غير تكدير ولا إمتنان ، فإن العطية تجاره مريحه إن شاء الله تعالى ...) .

ويصل الرفق في التصوير الإسلامي لعلاقة القائد بتابعيه ، أو الحاكم برعيته إلى حد التخفيف عنهم حتى في الصلاة إذا قام القائد عليهم إماماً ، ولنستمع إلى هذا المشهد الرائع من فصول وصيه الإمام علي - رضي الله عنه - لوليده علي مصر يقول

فيه : وإذا قصت في صلاتك للناس فلا تكونن مفرا ، **والمضيعة** فإن في الناس من به العلة وله الحاجة . وقد سألت رسول الله (ﷺ) حين وجهني وجهه إلى اليمن : كيف أصلى بهم ؟ فقال : صل بهم كصلاة أضعفهم ، وكن بالثومتين رحيمًا ..) .

ولا يحسب البعض أن الرقّ وفقاً لذلك المنهج الإسلامى يعنى الضعف أو عدم
الحزم ، أو أن يخضع الحاكم أو القائد لكل ما ترغبه الرعية ، أو أن بدع كل ما يكرهونه
أو لا يقبل لهم عليه ، أى أن يتبع فى الحكم أو القيادة أهوائهم ، وإنما هو يعنى كما قال
الفاروق - رضى الله عنه - محمداً الفیصل بین الرقّ والضعف : أن هذا الأمر - أى
الولاية - لا يصلح إلا بالشده التى لا جبریه فیها ، وباللین الذى لا وهن فیہ . وهو ذاته
ما يعلنه الإمام سفيان الثوري بقوله لأصحابه : ان الرقّ أن تضع الأمر فى موضعها :
الشده فى موضعها ، واللین فى موضعہ ، والسيف فى موضعہ والسطر فى موضعہ .

الفرع الثانى

المخيم الثاني : الأمان

- إذا كانت القوة تعنى فى نظام الإدارة الإسلاميه الكفايه الصحيه والفتيه ، فإن الأمانه تعنى فى هذا المقام الكفايه الخلقيه التى تتبع من خشيه الإنسان لله عز وجل^(١) . وفى تلازم هاتين الصفتين حكمه بالغه تتم عن سياسه إداريه رشيده ؛ ذلك ان القوة بلا أمانه تجور وطغيان . والأمانه بلا قوة ضعف وخذلان ، وكلاهما أمر يبغضه الإسلام ويرفضه . فالقوى غير الأمين سيكون بلا شك طاغية مستبد ، وهنا ستخرج قيادته عن أهم خصائص القيادة وهى قيامها على الرضا والإقناع والحوار الديمقراطى ، وكذلك الأمين من غيره قوة سيكون ضعيفا لاسيطره له على تابعيه ، ولا تأثير له عليهم ، وهذا يعنى ان قيادته ستكون فوضويه ، ولقد صدق الرسول الكريم (ﷺ) حين قال : المؤمن القوى خير وأحب عند الله من المؤمن الضعيف .

ولله در أمير المؤمنين عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - إذ قال لابن عباس - رضى الله عنهما - حين أشار عليه بأن يولى عبد الرحمن بن عوف لتقواه وورعه

(١) استاذنا الدكتور مصطفى أبوزيد فهمي : الاداره العامه .. المرجع السابق . ص ١٠٤ .

وأمانته: انه نعم الرجل. ولكنه ضعيف. انه والله لا يصلح لهذا الامر يا بن عباس إلا القوي في غير عنف، الأمين في غير ضعف، الجسك من غير بخل، والجواد من غير إسراف.

والأمانة في منطق الإدارة الإسلامية معنى جامع لكل الفضائل والصفات الأخلاقية النبيلة التي ينبغي أن يتحلى بها القائد؛ لذا فإنها لا تتعلق بجانب أخلاقي معين دون آخر، وإنما لها مجالاتها وجوانبها المعقدة نذكر منها: الأمانة في الدين، الأمانة في الحكم، الأمانة في المال، الأمانة في السر.

- (أ) الأمانة في الدين :

الأمانة في الدين كصفه ينبغي توافرها في القائد الإداري تعنى تقوى وورع وخشية لله تعالى فالقائد - وهو قدوه وأمام للجماعة - لابد ان يكون تقياً ورعاً قائماً علي أوامر الله حريصاً على أداء فرائضه، يستحى ان يراء الله حيث نهاه، أو يفترقه حيث أمره. فهو وقد من الله عليه بالقياده، ومكن له في الأرض، عليه أن يكون أحرص على تقوى الله وخشيته، إمتثالاً لقوله تعالى: .. الَّذِينَ إِنْ مَكَّنَّاهُمْ فِي الْأَرْضِ أَقَامُوا الصَّلَاةَ وَآتَوُا الزَّكَاةَ وَأَمَرُوا بِالْمَعْرُوفِ وَنَهَوْا عَنِ الْمُنْكَرِ وَلِلَّهِ عَاقِبَةُ الْأُمُورِ " (الحج آية ٤١).

ويروى عن عمر بن عبد العزيز - رضى الله عنه - ودليلاً على ذلك، أنه كان يخطب في الناس يوماً فتعرض لقوله تعالى: (الَّذِينَ إِنْ مَكَّنَّاهُمْ فِي الْأَرْضِ ...) فقال: ألا انها ليست علي الوالى وحده، ولكنها علي الوالى والرعية معاً: ألا أنبئكم بآلكم علي الوالى من ذلكم، وما للوالى عليكم منه. ان لكم علي الوالى ان يؤخذكم بحقوق الله عليكم، وان يأخذ لبعضكم من بعض، وان يهديكم للتي هي أقوم ما استطاع، وان عليكم من ذلك الطاعة غير الميزوزة ولا المستكبر بها، ولا المخالف سرها علايتها^(١).

وكانت عادة الرسول (ﷺ) حين يبعث أميراً على سرية أو جيش، انه يوصيه في خاصة نفسه بتقوى الله، وعن معه من الناس خيراً، ثم يقول له: اغزوا باسم الله، وفي سبيل الله، قاتلوا من كفر بالله، ولا تغفلوا، ولا تقدرُوا، ولا تمثلوا، ولا تقتلوا وليداً ..

(١) انظر ابن كثير: تفسير القرآن العظيم الجزء الثالث ص ٢٢٦

وقد يحسب البعض أن تقوى القائد وأمانته في الدين يقتصر أثرها على الجزء الآخرى فحسب ، ولا أثر عملى لها في هذا القياده . وتلك في الحقيقة نظر . للأمر قاصره ؛ ذلك أن الأمانه في الدين تلخص ما يلهث في بيان علماء وخبراء الإدارة من خصال للقاده ، كالطهاره ، والنقاء وحسن السمع ، وطيب الخلق وغير ذلك مما تعج به مؤلفاتهم في هذا الشأن ، وتلك شيم غايتها توفير الإحترام والوقار في شخص القائد . فهو وقد جعل لتقتدى به جماعته ، يؤثر فيهم ، ويتأثرون به ، فإن لا بد أن يجد فيه تابعوه القدوة والخلق القويم ، وهو لا يستمد ذلك إلا من طاعة الله ، والوفاء بأمانه الدين .

ومن هنا فإن خشية القائد من ربه تورثه الهيبة والوقار والإحترام . ولقد صدق الإمام على - رضى الله عنه - حين قال : من نصب نفسه للناس إماما فليبدأ بتعلم نفسه قبل تعليم غيره ، وليكن تأديبه بسيرته قبل تأديبه بلسانه ، ومعلم نفسه ومؤدبها أحق بالاجلال من معلم الناس ومؤدبهم . وسمعت يوصى أحد ولاته قائلا : سيك بتقوى الله ، وإيثار طاعته ، واتباع ما أمر به في كفايه من فرائض وسنة التي لا يسعد أحدا إلا باتباعها ، ولا يشقى إلا مع جحودها واضاعتها ، وإن ينصر الله سبحانه بقلبه ويده ولسانه ، فإنه جل اسمه ، قد تكفل بنصر من نصره ، وإعزاز من أعزه .

ولقد ربط أمير المؤمنين عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - بين تقوى وصلاح القائد وصلاح الرعية وجعل الأولى شرطا للثانية فقال : ان الناس لم يزاووا مستقيمين ما استقامت لهم ائمتهم وهدايتهم ، والرعية مؤديه إلى الإمام ما أدى الإمام إلى الله . فاذا رتب الإمام رتبوا ..^(١) ونسمة تاره أخرى وهو ينصح ابي موسى الأشعرى حين ولاه الكوفة يقول .. ان للعامل - أى الرالى - مردا إلى الله ، فان زاع العامل زاعت رعيته . وهو يعنى ان الناس على دين ملوكهم ، والعمال على شرعه قاداتهم ، فاذا استقام الحاكم استقامت الرعية ، وإذا استقام القائد استقام عماله ، وحسنت قاداته فتصرفات الرعية درما تجرى على عادته قاداتهم .

(١) محمد بن سعد : الطبقات الكبرى . القاهرة . دار التحرير . الجزء الثالث . ص ٢١٠ .

- وهذا هو أمير المؤمنين على بن أبي طالب - رضى الله عنه - يفسر لعمر بن الخطاب - رضى الله عنه - حسن قيادته للدولة، وسر إستقرارها، وسبب أمانه عماله فى مختلف الأمصار على أمورها، بقوله: عفت يا عمر فعت وعيتك، ولو رعت لا رعتا.

وهذا هو سفيان الثورى يقول للخليفة العباسى المنصور: انى لأعلم رجلا ان صلح صلحت الأمة . فقال المنصور ومن هو ؟ فرد سفيان: أنت يا أمير المؤمنين .

حقا أن صلاح العاملين يرتفع بصلاح القائد . فهم تابعون له فى الخطأ والصواب، والخير والشر . ومن هنا جاء القول الشهير: الامام سوق ، ماراج عنده وصل إليه ، فإذا كانت تقوى الله هى بضاعته ومنهجه ، فإن هذا سيلقى بظلاله على عماله ، سوف يتبعونه فى هذا المنهج اما اقتداء به أو تقربا منه وزلقى إليه ^(١) ؛ وهذا يكون له أكبر الاثر فى حسن قيادته . ومن هنا تبدو أهمية التزام القائد بأمانه الدين .

- (ب) الأمانة فى الحكم :

والأمانة فى الحكم تعنى العدل . يقول تعالى : **إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا بِعَظَمِكُمْ بِهِ** . (النساء آية ٥٨) . . ويقول تعالى : **« يَادَّارُودُ إِنَّا جَعَلْنَاكَ خَلِيفَةً فِي الْأَرْضِ فَاحْكُم بَيْنَ النَّاسِ بِالْحَقِّ وَلَا تَتَّبِعِ الْهَوَىٰ فَيُضِلَّكَ عَنْ سَبِيلِ اللَّهِ إِنَّ الَّذِينَ يَضِلُّونَ عَنْ سَبِيلِ اللَّهِ لَهُمْ عَذَابٌ شَدِيدٌ يَوْمَ الْحِسَابِ »** . (سورة ص .. آية ٢٦) .

ويبرز رسول الله (ﷺ) أهمية ومكانه العدل فى نظام الحكم والإدارة . فيقول (ﷺ) فيما رواه ابو هريره - رضى الله عنه - : ما من أمير عشرة إلا يؤتى به مغلولاً يوم القيامة حتى يفكه العدل ، أو يوثقه الجور . وعن عبد الله بن عمر بن العاص قال: قال رسول الله (ﷺ) : ان المقسطين عند الله على منابر من نور عن يمين الرحمن وكلتا يديه يمين ، الذين يعدلون فى حكمهم وأهليهم وما ولوا .

(١) استاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى : فن الحكم فى الإسلام ... المرجع السابق . ص ٨٢ .

وعن أبي هريرة - رضي الله عنه - أن النبي (ﷺ) قال : يا أبا هريرة : عدل
مساعد أفضل من عبادة ستين سنة ، قيام ليلها ، وقيام نهارها . وجور ساعه في حكم .
أشد وأعظم عند الله عز وجل من معاصي ستين سنة .

والعدل هنا له مفهوم شامل فهو لا يقتصر على إقامته حال فض الخصرمات أو
الفصل في المنازعات ، وإنما هو يقتضي أيضا من القائد أن يجتهد في نصح عامليه ،
وأن لا يغتال حقا من حقوقهم ؛ ولا يحرمهم واجب فرضه الله عليه حيالهم ، وأن يسرى
بينهم في معاملته ، ولا يؤثر أحدهم دون الآخر بمعامله خاصة أو بميزه معينه بسبب قرابه
أو نسب أو صداقه ، وأن يخضع مثله مثل بقية أعضاء التنظيم للشرعية والقانون ،
فإن هو قصر في ذلك فإن هذا بصمه بالظلم . وظلم القائد يحل تابعيه من طاعته كما
قال أمير المؤمنين عمر بن الخطاب (١) .

ولنستمع إلى الامام على - رضي الله عنه - وهو يوصي أحد ولاته بتحري
العدل ، وتجنب الظلم قائلا : إنصف الله ، وإنصف الناس من نفسك ، ومن خاصه
أهلك ، ومن لك فيه هوى من رغبتك ، فإنك إلا تفعل تظلم ، ومن ظلم عباده الله كان
الله خصمه دون عباده ، ومن خصمه الله أدهض حجه ، وكان الله حربا حتى ينزع أو
يتوب . وليس شيء أدعى إلى تغيير نعمه الله ، وتعجيل نقمته ، من إقامه على
ظلم ، فإن الله يسمع دعو المظطهدين ، وهو للظالمين بالمرصاد ... (٢) .

ولقد تعدى العدل الإسلامي في ميزان الصحابه - رضوان الله عليهم - إطاره
النظري ، وتجاوز كل الحدود في الممارسه والتطبيق لدرجة وصلت إلى المساواه الحقيقيه
بين الحاكم والمحكوم . فهذا هو الشيخ العمري - رضي الله عنه - ينذر أهله وأولاده
قائلا : قد سمعتم ما نهيت عنه ، وإنى لأعرف أن أخذا منكم يأتي شيئا مما نهيت عنه
إلا ضاعفت له العذاب ضعفين (٣) . وينفذ بالفعل ما توعد به على ابنة عبد الرحمن
حين شرب الخمر بمصر ، ولم تأخذ شقيقه الأب وراقتة في أن يعفيه من حد الله أو
يخفف عنه العقاب . فقد شرب هذا الفتى وصديق له الخمر بمصر وكان رليها آنذاك

(١) ابن جرير الطبري : تاريخ الطبري ، القاهرة . دار المعارف . الجزء الرابع . ص ٢٠٣ .

٢١ : محمد بن سعد : الطبقات الكبرى ... المرجع السابق . ص ٢٠٧ .

عمرو بن العاص ، فذهب إليه وطلباً منه أن يقيم عليهما حد شرب الخمر ، ولكن عمرو بن العاص زجرهما وطردهما . ولما علم عمر بن الخطاب بذلك أرسل ابنه عبد الله إلى عمرو بن العاص وطلب منه أن يوقع حد الخمر علي أخيه ومن معه . وهنا قام عمرو بن العاص باقامه الحد عليهما ، ولكن في صحن الدار . غير أن عمر غضب غضباً شديداً ؛ لان عمرو بن العاص أقام الحد على ابنه في صحن الدار ، وليس على ملاء من الناس ، مما يعنى انه يميز ابنه عن بقيه الناس في طريقه تطبيق حدود الله ، وهذا ليس من العدل في شيء . لذلك أرسل كتاباً إلى عمرو قال فيه : من عبد الله عمر أمير المؤمنين إلى العاص بن العاص . عجبت لك يا ابن العاص وجرأتك علي وخطاك عهدي ، فما أرانى إلا عازلك . تضرب عبد الرحمن في بيتك ، وتحلق رأسه في بيتك ، وقد عرفت أن هذا يخالفنى ، إنما عبد الرحمن رجل من رعيته تصنع به ما تصنعه بغيره من عامه المسلمين . ولكنك قلت : هو ولد أمير المؤمنين ، وقد عرفت أنه لا هوادة لأحد من الناس عندي في حق يجب عليه . فإذا جاءك كتابي هذا فابعث به في عياله علي قتب - بعير صغير جداً لا يكاد يرفع قدم من يركبه عن الأرض - حتى يعرف سوء ما صنع ..

وبعث عمرو بن العاص عبد الرحمن إلى أبيه عمر بالحاله التي طلب عمر أن يكون عليها ، وكتب له كتاباً يعتذر فيه عن أنه قد أقام الحد عليه في صحن الدار . ولما وصل عبد الرحمن إلى المدينه ، ودخل على أبيه وهو لا يستطيع المشي من سوء مركبه قال له عمر : يا عبد الرحمن فعلت وفعلت . وقد كان يحضر الجلسه عبد الرحمن بن عوف فقال له : يا أمير المؤمنين قد أقيم عليه الحد . ولكن عمر لم يلتفت إلى شفاعه عبد الرحمن بن عوف ، وأمر باقامه الحد مره أخرى علي ابنه في ملاء من الناس ^(١) .

(١) ومن أروع ما يروى عن عدل القاده والولاء للإسلاميين ما يحكى من أن الخليفه المأمون كان يجلس

للمظالم في يرم الأحد فنهض ذات يوم من مجلس نظره ، فلقينه إمرأه في ثياب رثه وقالت :

ياخير متصف يهدي له الرشد ... ربا إماما به قد أشرق البلد

تشكر إليك عميدا لملك أرملة ... غدا عليها فما تقرقني به أسد

فأبتر منها ضياعا بعد منعتها ... لما تفرق عنها الأهل والولد .

فأطرق المأمون يسيرا ثم رفع رأسه وقال :

من دون ما قلت يميل الصبر والجلد ... وأقرح القلب هذا الحزن والكمد

هذا آواز صلاة الظهر فانصرف في ... وأحضر الخصم في اليوم الذي أعد

وتلج إلى موقف آخر نرى فيه كيف أن نيران العدل الإسلامى لم يكن يميز بين قائد وعامله ، أو حاكم ومحكوم ، ولا بين مسلم وغير المسلم ، ولم يكن يحول دون تطبيقه اختلاف الدين أو حتى المكانة القيادية للخصم . والقصة التى بين يدينا تجسد كل تلك المعانى وتؤكدها . يروى صاحب الطبقات الكبرى أنه قد دخل مجلس عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - رجل من أقباط مصر ، فقال له : يا أمير المؤمنين هذا مقام العائد بك ، فقال عمر : عذت معاذاً : فقال القبطى : ان عمرو بن العاص - وكان والياً على مصر آنذاك - أجرى بمصر الخيل فاقبل فرسى ، فلما رآها الناس قام ابنه محمد فقال : هذا فرسى ورب الكعبة . ولكن لما ذنا منى هذا الفرس عرفته فقلت : أنه فرسى ورب الكعبة . فقام محمد إلى وضربنى بالسوط وهو يقول : خذها وأنا ابن الإكرمين .

ولما سمع عمر ذلك قال للفتى الشاكى : أجلس . ثم كتب على الفور إلى عمرو بن العاص يقول له : إذا جاءك كتابى هذا فاقبل ومعك إبنك . فلما حضر عمرو ومعه ابنه ، قال عمر : أين المصرى ؟ فقال ها أنا ذا . قال عمر : خذ هذه الدرة فاضرب بها ابن الإكرمين . وقام الفتى وضرب محمداً حتى أتخفه . وبعد أن فرغ من الضرب . قال له عمر إجعلها على صلعه عمرو ، فوالله ماضريك إبنه إلا بفضل سلطانه . فقال عمرو : يا أمير المؤمنين قد إستوفيت وإستشفيت . وقال المصرى : يا أمير المؤمنين قد ضربت من ضربنى فقال عمر : أما والله لو ضربته ما حلنا بينك وبينه حتى تكون أنت الذى تدعه .

- (ج) الأمانة فى السر :

الأمانة فى الأسرار تعنى حفظها وكتمانها . وتلك صفة من أجل الصفات التى ينبغى أن يتصف بها القائد الإدارى فى الإسلام . ذلك أن القيادة لا يمكن أن تنجح فى

= المجلس السبت ان يقضى المجلس لنا ... أنصفك منه وإلا المجلس الأحد

فانصرفت وحضرت يوم الأحد فى أول الناس ، فقال لها المأمون من خصمك ؟ فقالت : العباس إبنك يا أمير المؤمنين . فتنحى المأمون عن القضاء بينهما ، وقال لقاضيه يحيى : اكتم ، أجلسها معه ، وأنظر بينهما : فأجلسهما معا ، ونظر بينهما بحضرة المأمون غير أن كلامها قد علا على العباس . فزجرها أحد الحجاب . ولكن المأمون قال له : دعها فإن الحق أنطقها ، والباطل أخرسه . وأمر يرد ضياعها إليها .

انظر : أبر الحسن الماوردى : الإحكام السلطانية ... المرجع السابق . ص ٨٤ . ١٥

أدائها . . . هـامها . . . بلوغ مآربها إلا باتباع سياسة الكتمان ، وتلك صفة لا تتوافر في
التخسر من . . . بسر توافرها في القادة بقدر نجاحهم في تحقيق أهداف الأجهزة
التابعة لهم ، وكثيراً ما فشلت تنظيمات في تحقيق مآربها بسبب أن القائمين عليها لم
يكونوا أمناء على أسرارها .

ومن هنا حرص رسول الله (ﷺ) على أن ينبه القادة - وغيرهم من الناس - إلى
أهمية الكتمان ، وضروره حفظ أسرار العمل وخططه ، فقال : إستمعوا في قضاء
حوائجكم بالكتمان . كما أنه أراد أن يحثهم على صيانته أسرار الناس فقال : إذا حدث
الرجل بالحديث ثم إلتفت فبهرو أمانته . وعلى هذا فإن كل ما يصل إلى علم القائد من
أسرار المتعاملين معه بمناسبه وظيفته أو سببها ، هو أمانته عنده ، لا يجوز له البرح بها
إلا بإذن صاحبه ، أو كان ينطوي على جريمة ، أو يمثل فعلاً يخالف الشرع تصديقاً لقوله
(ﷺ) : المجالس بالأمانه إلا ثلاثه مجالس : سنك دم حرام ، أو فرج حرام ، أو
إقتطاع ماله بغير حق . .

يلقد أوضح الخليفة المؤمن خطورة إفشاء الأمرار فقال : أن الملوك تحتل كل
شيء إلا ثلاثه أشياء : القدح - أي القذف - في الملوك ، وإفشاء الأسرار ، والتعرض
للعهرم .

ونقرأ في وصيه العباس بن عبد المطلب لابنه عبد الله بن عباس - رضي الله
عنهما - قوله : بابني إني أرى أن أمير المؤمنين - عمر بن الخطاب - يستخليك ،
يستشيرك ، ويقدمك على الأكابر من أصحاب رسول الله (ﷺ) . وإني أوصيك
بثلاث : أريد : لا تفشين له سراً ، ولا يجرين عليك كذباً ، ولا تغتابن عنده أحداً ، ولا تطر
بهذه القصص .

- (د) الأمانات في المال :

من أجل ما يتصف به القائد الإسلامي هو أن يكون نعم الحفيظ على ما ركل إليه
من أموال مملوكه للدولة أو لأحد أفرادها . فلا يغفل فيها ، ولا يختلسها ، ولا يهمل في
حفظها ، فهو ملزم حيالها بقوله تعالى : إن الله يأمركم أن تؤدوا الأمانات إلى أهلها .

ولا يتوقف الالتزام بحفظ المال عند هذا الحد ، وإنما ينبغى على الحاكم أو القائد
إلا يقبل رشوه مقابل تسهيل التعدي على المال العام أو الاستيلاء عليه ، لقوله تعالى :
« وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُم بَيْنَكُم بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا قَرِيبًا مِّنْ أَمْوَالِ
النَّاسِ بِالإِثْمِ وَأَنتُمْ تَعْلَمُونَ » .

ولا ينبغى له أن يبرر لنفسه الرشوة بأنها هدية ، ولا يتبع في هذا الشأن وسوس
الشيطان ، وتزيينه للرشوة بأنها هدية ، ذلك أن هدايا الأمراء ، كما قال الرسول (ﷺ)
غلول . ولذا فإنه لما قدمت إلى عمر بن عبد العزيز هدية ، أبى أن يقبلها ، فقيل له إن
الرسول (ﷺ) كان يقبل الهدية . فرد قائلاً : إذا كان ذلك لرسول الله (ﷺ) هدية ،
فهو لنا رشوة . وقد ثبت أيضاً أن الرسول (ﷺ) لم يكن يقبل أى هدية إلا إذا أعطى
صاحبها هدية مماثلها أو تفوقها قيمة .

وقد بلغ من حرص أبى بكر علي حفظ مال المسلمين ، وحرصاته لإمانته عليه ،
أنه رفض أن يأخذ أجراً على خلافته من بيت مال المسلمين . فقد روى أنه عندما تم
استخلافه ذهب في اليوم التالي إلى السوق ، وكان يحمل علي رقبتة أثواب يرغب أن
يتاجر بها . ولكن لقيه عمر بن الخطاب فقال له : أين تريد يا خليفة رسول الله ؟ قال :
السوق . قال : تصنع ماذا وقد زليت أمر المسلمين ؟ قال : فمن أين أطعم عيالي ؟
قال له : إنطلق حتى تفرض لك شيئاً جزاء تفرغتك للخلافة .

والصديق ذاته ، وبخس الحرص على هذا المال ، وتقديراً لعظم المسئولية عنه ،
لما احتضر قال : لابنته أم المؤمنين عائشة - رضى الله عنها - يا بني ، إنا ولينا أمر
المسلمين ، فلم نأخذ لثأدينا ولا درهما ، ولكننا أكلنا من جريش طعامهم في بطوننا ،
وليس لنا من خشن ثيابهم على ظهورنا ، واته لم يبق عندنا من في المسلمين قليل
ولا كثير إلا هذا العبد الحبشي ، وهذا البعير الناضح ، وبجرد هذه القطيعة : فإذا مت
فأبعث بها إلى عمر .

وهذا الخليفة الثانى يبلغ في حرصه لمال الدولة ورعايته إياه مبلغاً يجب أن
يقتدى به في الإتياع كل قائد أو حاكم . فقد تعددت سبل حفظه له ، وحرصه عليه ،
سواء من ناحيته وأهله ، أم من ناحيته عماله وولاته .

فأما عنه فإنه لم يستحل من هذا المال إلا مقابل قيامه بأعباء الخلافة ، وبدل
تفرغه لشئون المسلمين ، وهو كما قال لأصحابه : يعمل لى حلتان : حله فى الشتاء وحله
فى الصيف ، وما أحج عليه وأعتمر ، وقوتى وقوت أهلى كقوت رجل من قريش ليس
بأغناهم ولا بأفقرهم ، ثم أنا بعد ذلك رجل من المسلمين يصيبنى ما أصابهم ^(١) .

ويعلن الشيخ العمرى حقيقته وضع القائد من أموال الدولة بقوله : إني إنزلت
نفسى من مال الله منزله مال اليتيم ، إن استغنيت استغنيت ، وإن افتقرت أكلت
بالمعروف . فإن إيسرت قضيت : .. ولا يعمل لى من هذا المال إلا ما كنت أكلا من صلب
مالى ^(٢) .

ويريد الإمام أن يؤكد على أن ما يأخذه من مال الدولة إنما هو نفقة عائلته الحاجه ،
بحيث إذا أغناه الله لاحق له فيها ، بل عليه أن يرد ما أخذه باعتباره ديناً عليه .
ويضرب المثل فى القدره فى ذاك المشهد الرائع للقدره فى حفظ مال الدولة . ذلك أنه
حين حضرته الوفاة ، قال لابنه عبد الله : إحصى ما فى ذمتى لبيت المال . فلما أحصاه
عبد الله وجدده ستة وثمانين ألف درهم . فقال له عمر : نبع وفاء بها أموال عمر ، فإن
وقت ، فإن لم يكف فسل بنى عدى - القبيلة التى ينتسب إليها عمر - فإن لم يكف
فمن مال قريش ولا تعدهم إلى غيرهم . وقبل أن يدفن عمر كان ابنه عبد الله قد أحضر
أهل الشورى من المهاجرين وعددا من الأنصار وأشهدهم على نفسه بتحملة دين أبيه
قبل بيت المال . ولم يمض على دفن عمر جمعه حتى حمل عبد الله المال إلى الخليفة
عثمان بن عفان أمام شهود يشهدون على البراءة من الدين ^(٣) .

وبين بدايه خلافته ووفاته كان حديث هذا الشيخ فى حفظ مبال الدولة عجبا .
فقد حدث أن مرض يوما فرصف له العسل علاجاً ، فرفض أن يتناوله من بيت المال إلا
بعد أن يستأذن المسلمين . فصعد المنبر واستأذن المسلمين فى قريه صغيره من العسل
قائلاً : إن أذنتم لى فيها أخذتها ، وإلا فإنها على حرام ^(٤) .

(١) ابن جرير الطبرى : تاريخ الطبرى ... الجزء الثالث . المرجع السابق . ص ٦١٦ .

(٢) محمد بن سعد : الطبقات الكبرى ... الجزء الثالث . المرجع السابق . ص ١٩٨ .

(٣) محمد بن سعد : الطبقات الكبرى ... الجزء الثالث . المرجع السابق . ص ٢٦٠ .

(٤) محمد بن سعد : الطبقات الكبرى ... الجزء الثالث . المرجع السابق . ص ١٩٧ .

ولما استشعر الفاروق - رضى الله عنه - برورع ابنه عاصم إلى عطاءه، ورغبته في أن يحصل علي نفقه من تلك التي يتنقها عمر من مال المسلمين عنده عمر ونهاد عن ذلك؛ ثم قال له: يكفيك إني قد انفتت عليك شهراً.. فاذهب واستعن بمال لي، بعد وشارك أحد من تجار قرومك في تجارته، وأكسب ما تنفقه علي نفسك وأهلك.. وأياك أن قد بصرك فتطمع في شيء من مال المسلمين، فما كان هذا المال يعمل لي قبل خلافتي، إلا بحقه.. وهو الآن أشد حرمة علي، لأنه قد أصبح أمانتي^(١).

وقد جاء إليه أحد أقاربه يطلب منه أن يمنحه عطاء من بيت المال. فغضب بشده ونهره قائلاً: أ أردت يا هذا أن ألقى الله ملكاً خائفاً^(٢).

ويحضر إليه ابنه عبد الله ذات يوم بشكر إليه أن سياسته التشف التي نرضها عليهم قد أصابت إبنته بالوهن والهزل. ولكن عمر يحسم الأمر، ويقول لإبنه: ان تلك مسئوليته هو، وليست مسئوليته بيت مال المسلمين^(٣).

لم يقتصر منهج الفاروق في حمايه مال الدولة علي ما طبقه علي نفسه وأهله، وإنما اعتبر أنه جزء من واجبه في حفظ هذا المال تطبيق هذا المنهج العادل على ولائه وعماله. لذا فقد استن منه إحصاء أمراهم الخاصه عند إختيارهم للولاية، ثم إحصائها مرة أخرى وإعادته تقديرها حيناً بعد حين، وعندما يجدها تتضاعف ندى بعضهم فإنه يشاظرهم فيها، أي أنه يترك لهم ما كان يملكون قبل توليهم ولاياتهم، ويصادر لصالح بيت المال القدر الزائد. ولكي يحسن هذه الرقابه كان يأمر ولائه ألا يدخلوا المدينة ليلاً، وإنما يفرض عليهم دخولها نهاراً حتى يتمكن من رؤية ما يحمونه معهم حال عودتهم إليها.

ولقد طبق عمر هذه الساسة علي كبار الصحابه. ذلك أنه يروي أن أبو هريره - رضى الله عنه - لما قدم المدينة من البحرين وكان والياً عليها قال له عمر: يا عدو الله وعدو كتابه أسرقت مال الله؟ فقال أبو هريره: لست بعدد الله ولا عدو كتابه.

(١) محمد بن سعد الطبقات الكبرى الجزء الثالث المراجع السابق ص ١٩٨.

(٢) محمد بن سعد الطبقات الكبرى الجزء الثالث المراجع السابق ص ٢١٠.

(٣) محمد بن سعد الطبقات الكبرى الجزء الثالث المراجع السابق ص ١٩٨.

ولكنى عذر من عاداهما ، ولم أسرق قال الله : قال عمر : فمن أين أجمعت لك عشرة آلاف درهم ؟! فقال أبو هريرة : خيلي تناسلت ، وعطائي تلاحقت ، وسهامي تلاحقت . ولكن عمر لم يقبل حجة أبي هريرة ، وقال له : قد حسبت لك رزقك ، ومؤنتك . وهذا فضل فأده ، وأمر بمصادره العشرة آلاف درهم لبيت المال . فقال أبو هريرة : لقد احتسبتها عند الله ^(١) .

ولقد إتبع عمر تلك السياسة حتى مع سعد بن أبي وقاص . وهو من هو ، فهو خال رسول الله (ﷺ) ، وصاحب معركة القادسية الخالدة ، والفتوحات الإسلامية الرائعة ، وأحد العشرة المبشرين بالجنة ، ولكن كل هذا لم يشفع له عند عمر ، ولم يمنعه من أن يشاطره نصف ماله بعد أن ترك الولاية ^(٢) .

ومع فاتح مصر عمرو بن العاص كانت للفاروق وقفه حاسمه تتم عن سياسته الصارمه في حماية أموال الدولة ، ومجاريه كل شبهة لإستغلال النفوذ في جمع الأموال حتى لو كان بغير قصد . فقد أرسل عمر إلى عمرو بن العاص كتابا جاء فيه : سلام عليك ، فانه بلغنى أنه قشت لك قاشيه من خيل وأهل وغنم وبترو عبيد . وعهدى بك قبل ذلك ألا مال لك . فاكتب إلى من أين لك هذا ، ولا تكتمه ..

فرد عليه عمرو بن العاص بمرر هذه الشروه بقوله .. إني أعلم أمير المؤمنين إني بارض السعر فيه رخيص ، وإني أعالج من الحرفة والزراعة ما يعالج أهله ، وفي رزق أمير المؤمنين سعة . والله لو رأيت خيانتك حلالا ما خنتك ، فاقصر أيها الرجل ، فان لنا أحسابا هي خير من العمل لك ، ان رجعنا إليها عشنا ..

فكتب إليه عمر يقول : .. فإني والله ما أنا من أساطيرك التي تسطر ، ونسبك الكلام في غير مرجع ، لا يغنى عنك أن تزكى نفسك ، وقد بعثت إليك محمد بن مسلمة فشاطره مالك . فانكم أيها الرهط الأمراء جلستم على عيون المال لم يزعمكم عذر ، تجمعون لإبتائكم ، وتهدون لأنفسكم . أما إنكم تجمعون العار ، وتورثون النار ، .. السلام .

(١) ابر عبيد القاسم بن سلام : الاموال . القاهرة . المكتب التجاري . ص ٢٨١ - ٢٨٢ .

(٢) ابن جرير الطبرى : تاريخ الطبرى ... الجزء الرابع ... المرجع السابق . ص ٢٢٠ .

ويقوم محمد مسلمة من ساعته بكتاب أمير المؤمنين إلى عمرو بن العاص في مصر ، ويدخل عليه ، ويقوم باحصاء ماله ، ثم يشاطره إيراد ، لدرجة أنه قد بنيت هناك فأبى بن مسلمة إلا أن يتقاسماها ، فأخذ إحداها ، وترك له الأخرى ^(١) .

ويضرب الإمام علي - كرم الله وجهه - أيضا مثلاً لمبلغ حرص القيادة علي أموال الدولة ، فقد كان يحاسب أيام خلافته عماله وولاته حفظاً لها حساباً بالغ الشده لم تحمل دونه قرابه أو نسب أو سبق في الإسلام . وندع ابن الأثير يروى لنا هذا المشهد التاريخي الرائع لموقف الإمام من ابن عمه عبد الله بن عباس - رضى الله عنه - عامله علي البصره ، الذي لم تمنعه من شدة محاسبه الإمام له قرابته وعظم قدره ومكانته الدينيه ، وقرابته لرسول الله (ﷺ) . يروى ابن الأثير في كتابه الكامل في التاريخ أن أحداً من الناس رشى بابن عباس ، وإتهمه في ذمته عند الإمام علي ، فما كان من الإمام إلا أن أرسل علي الفور إلى ابن عباس كتاباً بتلك الوشايه دون أن يخبره بمصدرها ، ورد ابن عباس برسالة قال فيها : .. أما بعد فإن الذي بلغك باطل ، وإنني لما تحت يدي من أموال المسلمين لضابط له وحافظ ، فلا تصدق الظنين .. والسلام .

ويكتب الإمام إليه يقول : .. أما بعد فأعلمني ما أخذت من الجزية ، ومن أين أخذت ، وفيما وضعت ما أخذته ..). ويجيبه ابن عباس بقوله : .. لقد فهمت تعظيمك مرزاه ما بلغك إنني رزقته من أهل هذه البلاد ، فأبعث إلى عمك من أحببت فإنني ظاعن عنه . و علي الفور إستقال بن عباس من عمله ^(٢) .

المبحث الثالث

طرق اختيار القاده الإداريين

- تتعدد طرق وأساليب اختيار القادة الإداريين من دولة لأخرى تبعاً لفلسفه النظام القائم بها ، بل انها من هذه الزاويه تتنوع داخل الدوله الواحده من وقت

(١) أبو عمر أحمد بن عبد ربه القرطبي : العقد الفريد . القاهرة . المطبعة الأزهرية . ١٩٢٨ . الجزء الأول . ص ١٩٧ .

(٢) عز الدين أبر الحسن ابن الاثير : الكامل في التاريخ . القاهرة . دار التحرير . الجزء الثالث . ص ١٩٦ .

لآخر. وإذا كانت تلك حال الأنظمة الوضعية في الاختيار ، فإن للشريعة الإسلامية موقفا متميزا من تلك المسألة. لذا يجدر بنا أن نعرض لأساليب اختيار القادة في الأنظمة الوضعية، ثم نقع بدراسة المنهج الإسلامي في اختيار القادة والولاة ، وذلك وفقا للتقسيم التالي :

١ - أساليب اختيار القادة في الأنظمة الوضعية .

٢ - المنهج الإسلامي في اختيار القادة والولاة .

المطلب الأول

أساليب اختيار القادة في الأنظمة الوضعية.

- تعرف الدول بخصائص أفكارها السياسية أربعة أنظمه لاختيار القادة الإداريين. ولكن هذا لا يعني أن أمة. وراة من ذلك الدول لا يمكن لها أن تتبع في الاختيار إلا أسلوبا واحدا فحسب ، ذلك أنه يجيز للدول الواحد ان تجمع في هذا الشأن بين أكثر من أسلوب تبعاً للنظام السياسي السائد بها . وتلك الأساليب الأربعة هي :-

١ - نظام الاختيار السياسي المطلق .

٢ - أسلوب المركز الاجتماعي .

٣ - نظام الانتخاب .

٤ - أسلوب المسابقات .

الفرع الأول

الاختيار السياسي المطلق.

- تجمع هذه الطريقة من طرق اختيار القادة بين الأصالة والمعاصرة . فهي من ناحية من أقدم أساليب الاختيار في هذا الشأن وهي من ناحية أخرى من أكثرها استخداما في الوقت الراهن؛ ذلك لأن الاعتبارات السياسية التي تقوم عليها تجدد الالتجاء إليها تباعا، وللوقوف على ذلك نعرض لتلك الطريقة على النحو التالي :

- (أ) مضمون الاختيار السياسي المطلق :

تقوم هذه الطريقة أساسا على الاعتراض للقيادة السياسية في الدولة بسلطة

مطلقة في اختيار القادة الإداريين . ونعني هنا بالسلطة المطلقة أن القائد السياسي - ملكا كان أم رئيسا - لا يتقيد في الاختيار بشرط أو ضابط معينة . وتطبيقا لتلك الطريقة يقوم الحاكم باختيار كبار القادة الإداريين في مختلف المنظمات الإدارية من بين أولئك الذين يشق هو في قدراتهم ، أو يختار الحزب الحاكم أنصاره ومؤيديه لشغل الوظائف والمناصب القيادية . .

ومنطق هذه الطريقة أن المناصب القيادية لاسيما العليا تعد بمثابة غنيمد تخضع في توزيعها لإعتبارات سياسية تقتضي ألا يمتثل عليها إلا من يحظى بتأييد الحاكم أو من يؤيد الحزب الحاكم في الإنتخابات . وذلك وضع برتد بأصوله إلى الولايات المتحدة الأمريكية حيث تازلت الوظائف القيادية تعد غنيمدة وذلك خلال القرن التاسع عشر . وإذا كان هذا النظام قد تبدل منذ عام ١٨٨٣ وحل محله في الاختيار نظام الجدارة ، إلا أن نظام الاختيار المناط للنس يخضع لأهواء الحاكم والإعتبارات السياسية لازال مطبقا حتى الآن بالنسبة للمناصب القيادية العليا حيث يتمتع الرئيس الأمريكي بسلطة واسعة في اختيار الوزراء ، وكبار معارضي من الإداريين . (١) .

وإذا كانت الطريقة أيضا تطبق في إنجلترا حيث أن لرئيس الوزراء الحرية الكاملة في اختيار الوزراء من بين أنصار حزبه ومؤيديه من السياسيين . والوضع نفسه يطبق في فرنسا ذلك أنه وفقا لنسبر ١٩٥٨ يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول والوزراء ، كما أنه بمعاونته الحكيم ، وفقا لمرسوم ٢١ مارس ١٩٥٩ ، يقوم باختيار وتعيين السفراء ، والمحافظين ، ومديري الجامعات ، ومديري الإدارات في الإدارة المركزية (٢) .

ويتبع ذات الأسلوب في الاختيار في مصر ، ذلك أن الدستور قد اعترف لرئيس الجمهورية بالسلطة المطلقة في اختيار نائبة (المادة ١٣٦) ، وأيضا في تعيين وإعفاء رئيس الوزراء ونوابه ووزراء - ونوابهم من مناصبهم (المادة ١٤١) ، تعيين وإعفاء

(١) DEBBASCH (ch.) : Science administrative. Paris. Dalloz. 3eme Ed. (١) p.471-472 .

(٢) أ.د محمد رفعت عبد الرحاب : الإدارة العامة ... المرجع السابق. ص ٢٩٠ .

كبار الموظفين المدنيين العسكريين ، والممثلين السياسيين ، (المادة ١٢)
تُعترف المادة ١٦ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن الموظفين المدنيين في الدولة ،
لرئيس الجمهورية بسلطة التعيين في الوظائف القيادية العليا : مثل السفراء ،
والمحافظين ، ورؤساء الجامعات ... (٢) .

- (ب) تقدير نظام الاختيار السياسي المطلق :

لا جرم أن لهذه الطريقة جانبا من الأهمية يتمثل في أنها تحقق الإنسجام
الفكري في قيادة الدولة بين الحاكم وطائفة القادة الإداريين في المناصب العليا ، وأولئك
الذين يكترون بمشابه يده في تنفيذ سياسته ، وتطبيق منهجه في إدارة الدولة ، الأمر الذي
لا يؤدي إلى تنازعهم في الإدارة على نحو تكون معه العواقب وخيمه على البلاد . هذا
إلى أن إختيار الحزب الحاكم لمعارضيه وأنصاره ، وهم من ذات نسيجه المذهبي
والسياسي ، يساعده على حسن تطبيق برنامجه الذي لأجله حقق له الشعب الفوز في
الانتخابات على منافسيه .

تارة أخرى نعود فنقول إن مقتضى أعمال الأصول البرلمانية تستوجب الأخذ بهذه
الطريقة في الإختيار لحدما : ذلك أن الحكومة في النظم البرلمانية مسئولة أمام الشعب
مسئولية كاملة عن الإخفاق في تحقيق مصالح الشعب ، والإنحراف في تطبيق
سياستها (٣) . وهذه المسئولية تتطلب ضرورة أن تترك لها حرية إختيار أولئك الذين
يشاركونها في التقرير ، ويتعاونون معها في التنفيذ .

وتتفق هذه الطريقة أيضا ولحدما مع الإعتبارات الديمقراطية : ذلك أن الشعب
وقد إختار في إنتخابات حرة الحزب الفائز ليحقق من خلال برنامجه مصالحه ، وهذا
يعنى إن جمهور الناخبين قد ارتضوا الحزب وسياسته ، ورضوا عند إتحاذه وفلسفته

(١) انظر في ذلك أ.د. محسن خليل : النظام الدستوري المصري . اسكندرية . دار المطبوعات
الجامعية . ١٩٩٤ . ص ٤٠٠ .

(٢) انظر في هذا الشأن أستاذنا الدكتور مصطفى أبوزيد فهمي : وسائل الإدارة العامة . اسكندرية
دار المطبوعات الجامعية . ١٩٩٤ . ص ٦٢ .

(٣) انظر : أ.د. إبراهيم شبحا : القانون الدستوري والنظم السياسية . بيروت . دار الجامعية .
١٩٩٤ . الجزء الأول . ص ٤٥٤ وما بعدها .

القيادية ، فإن هذا يفرض أن الشعب يؤيد أن يتولى القيادة أنصار هذا الحزب ومن يعتنق من رجال السياسة مذهبه، ويرتضى منهجه . لذا فإن الحزب حين يختار أنصاره لتلك المناصب، فإنه فى ذلك يكون قد عبر عن إرادة الشعب الذى أولاه ثقته، ومنحه تأييده .

بيد أن تلك المناقب لا تخفى ما لتلك الطريقة من مثالب . فهى من ناحية تعطى الحاكم سلطة مطلقة فى الاختيار، أى سلطة بلا ضوابط موضوعية أو إجرائية . والسلطة المطلقة كما يقول الفقه الدستورى مفسده ، بل أنها تحمل كل دواعى إساءة استعمالها . وهذا وضع فى مجال الإدارة جد خطير ؛ لأنه يعجزها عن القيام برسالتها فى تنفيذ الأهداف العامة .

ومن ناحية أخرى إذا كان الاختيار المطلق يصلح لتعيين القيادات العليا السياسية ، فإنه لا يصلح بهذه الصورة لاختيار القيادات الإدارية غير السياسية ؛ لان هذه الأخيرة تحتاج إلى قدر بالغ من المؤهلات العلمية والخبرات الفنية ^(١) . وهذه إعتبارات لا يصلح معها الاختيار تبعا لفلسفة إيثار أهل الثقة على أهل الكفاءة والخبرة على الإطلاق وإلا ستصاب مختلف القطاعات الإدارية بالشلل فى أداء دورها .

وأخيرا إذا كنا لا ننكر أن تعتمد هذه الطريقة على الولاء السياسى فى الاختيار، وأن ما ننكره حقا ما تودى إليه على إطلاقها من قيام الاختيار على العلاقات الشخصية مهما كانت كفاءة الشخص ذاته ، وهذا رضع يؤدى إلى خلل وفساد الجهاز الإدارى ، ويقتل الروح الديمقراطية فى إدارة الدولة ^(٢) . وهذا ما أكدته التجربة المصرية فقد مر ببلاذنا عهد كانت أعلى المناصب القيادية لا يصل إليها إلا أهل الثقة ، وبعد تدخل وسطاء فمن يحظون بثقة القيادات العليا ، أو تربطهم بها قرابة أو نسب أو صداقة .. وهذا وضع كانت لها آثارا خطيرة على البلاد، جعل الفقه يعتبر هذه الطريقة مظهرا من مظاهر نظام الحكم المطلق ^(٣) .

(١) انظر : د. خميس اسماعيل : القيادة الإدارية المرجع السابق . ص ٦١ ..

(٢) أ.د. أحمد رسلان : الإدارة العامة .. المرجع السابق ص ١٩٨ .

(٣) أ.د. سليمان الطماوى : مبادئ علم الإدارة العامة القاهرة . دار الفكر العربى . الطبعة

السابعة . ص ١٦٥ .

الفرع الثانى

الاختيار وفقا للمركز الاجتماعى

- تعتبر هذه الطريقة على حد تعبير البعض طريقة إرستقراطية فى اختيار القادة الإداريين^(١) . ولكن كيف، ذلك ؟. هذا ما نعرفه من خلال التعرض لمضمون هذه الطريقة ، وبيان مزاياها وعيوبها .

- (أ) مضمون الاختيار وفقا للمركز الاجتماعى :

تؤسس هذه الطريقة إختيار القادة الإداريين على إعتبرات متعلقة بالطبقة الاجتماعية التى ينتمى إليها الشخص المختار . فهى تعتد فى الإختيار بالنسب ، أو الأصل أو الأسرة ، أو الشوهر ، أو غيرها من الإعتبرات التى تعلو من شأن الفرد ، وتزيد قدره من الناحية الاجتماعية .

وهذه الطريقة تعتبر أثرا من أثار العصور القديمة التى كان فيها مناط تولى القيادة الفئة الاجتماعية التى ينتمى إليها الشخص أيا كانت قدراته الفنية أو خبراته العملية . وأية ذلك أنها كانت طريقه متبعه فى مصر الفرعونية حيث كان الفراغة يقصرون التعيين فى الوظائف القيادية على طائفة الأمراء والنبلاء^(٢) .

ولكن هذا لا يعنى أن تلك الطريقة قد إختلفت من عالم الإدارة المعاصر فى الإختيار القيادى ، فلا زالت لها فى الوقت الحالى تطبيقات فى إنجلترا وفرنسا لاسيما بالنسبة لبعض الوظائف التى تحتاج إلى خبرات علمية خاصة ، أو تنطوب مظاهر اجتماعية معينة تستلزم الإتياف عليها مثل وظائف السلك الدبلوماسى والقنصاء^(٣) . هذا إلى أنه إذا كان نطاق الإلتجاء إلى هذه الطريقة قد ضاق لحد كبير إلا أنها تتخذ أساسا للإختيار فى الدول التى لم تتل حقا واقيا من التقدم والملم .

(١) أ.د. سليمان الطماوى : مبادئ علم الإدارة العامة ... المرجع السابق . ص ١٦٦ .

(٢) أ.د. إبراهيم شيجا : اصول الإدارة العامة ... المرجع السابق . ص ٣٢٨ .

(٣) أ.د. عبد الغنى بسيرنى : اصول علم الإدارة العامة .. المرجع السابق . ص ٣٣٦ .

– (ب) تقييم الاختيار تبعا للمركز الإجتماعى :

أن اختيار القادة تبعا لوضعهم الإجتماعى أن كانت له فائدة أو أهمية فإن هذا كان فى الماضى حيث لم يكن التعليم منتشرا ، وكان من النادر إيجاد الأشخاص المؤهلين لتولى المناصب العليا . فقد فرضت ظروف تلك العهود الغابرة قصر الاختيار على فئات معينة ، هى تلك التى كانت تملك من المال والوقت ما يمكنها من أن تنل حظها من التعليم ، ونصيبها من الخبرة . وهذا كان مدعاة لتفردا وتميزها عن غيرها من طبقات المجتمع . ولذلك كان طبيعيا حين تحتاج الدولة إلى كوادر إدارية أن يقع الاختيار على أفراد تلك الطبقة دون غيرها .

ولكن هذا الأسلوب فى الاختيار قد فقد كل أهميته بعد أن صار التعليم ظاهرة عامة ، ولم يصبح حكرا على فئة دون أخرى ، كما صارت مجالات تعلم الخبرة الإدارية وتنمية الملكات القيادية متاحه بشكل بالغ الانتشار .

ومن ناحية أخرى إن تطبيق هذا الأسلوب فى الوقت الحالى بعد أن تغلغت المبادئ الإجتماعية فى كفالة حقوق الإنسان داخل كل الأنظمة القانونية غدا متعارضا مع مبدأ من أهم المبادئ الإجتماعية الدستورية وهو مبدأ المساواة أمام القانون ذلك الذى يعد من أهم مقتضياته ضرورة المساواة بين الأفراد فى تولى الوظائف العامة ، ومنها المناصب القيادية دون تمييز بينهم بسبب الأصل الإجتماعى أو الثروة أو غير ذلك^(١) .

وأخيرا أن هذه الطريقة فى الاختيار لا تتفق مع طبيعة الإدارة العامة باعتبارها علما وفنا فى ذات الوقت . وهذا يستلزم ضرورة أن يكون القائد الإدارى مؤهلا علميا ، ولديه قدرات وملكات شخصية تمكنه من القيام بمهام القيادة على خير وجه . ومن ثم فإن الاختيار تبعا للمركز الإجتماعى وهو لا يعتد بذلك ؛ لأنه يحل المركز الإجتماعى محل الخبرة والمقدرة الفنية ، لا يتفق بنأى حال من الأحوال مع المبادئ والأصول العلمية للإدارة العامة^(٢) .

(١) انظر فى تأصيل هذا المبدأ وحمايته الدستوريه : استاذنا الدكتور مصطفى أبوزيد فهمى :

النظام الدستوري المصرى - اسكندرية . دار المطبوعات الجامعية . ١٩٩٣ . ص ١٠٨ .

(٢) د . عبد الفنى بسيرنى : اصول علم الإدارة العامة ... المرجع السابق . ص ٢٣٦ .

الفرع الثالث

الاختبار وفقا لنظام المسابقات

- يعتبر هذا الأسلوب في اختيار القادة الإداريين من أكثر الأنظمة ذيوعا وإنشارا بالنسبة لطرق اختيار القادة الأخرى . ولكى تقف على حقيقة هذا الأسلوب ، وتدرى مدى أهميته نعرض بداية لمضمونه ، ثم نتناول بالبيان مزاياه وعيوبه .

- (أ) معنى الاختبار بالمسابقة :

يعنى هذا الأسلوب أنه لا يتقلد المناصب القيادية إلا أولئك الذين اجتازوا الإمتحان الذى تعده الإدارة لهذا الشأن . وهذا الإمتحان من حيث طبيعته قد يكون شفويا أو تحريرا أو هما معا . وهو من حيث الجهد القائمة عليه ينبغى أن يتولى الإشراف عليه لجنة مستقلة تماما عن السلطة الإدارية التى تقوم بالتعيين . وهذه الأخيرة تكون ملزمة بتعيين أولئك الذين اجتازوا الإمتحان تبعاً لما قررتة اللجنة القائمة عليه دون أى تعديل^(١) .

وهذا النظام فى حد ذاته لا يكفى بالنسبة لبعض الدول التى تأخذ به كإنجلترا وفرنسا للتعيين مباشرة فى الوظائف القيادية ، وإنما تقرن به نظام الإعداد والتدريب على الأعمال الإدارية والسياسية . غير أنه يوجد إختلاف فى أسبقية المسابقة أو التدريب فى كلتا الدولتين ، ذلك أن المسابقة فى إنجلترا تسبق التدريب ، بينما فى فرنسا يكون التدريب لا حقا لها . ونعرض لذلك بشئ من التفصيل :

(١) أسبقية التدريب على المسابقة (الوضع فى إنجلترا) : تتبع إنجلترا نظاما خاصا لتقليد الوظائف القيادية يتمثل فى التأهيل الجامعى لمن يكون لهم حق تولى تلك الوظائف . وهذا التأهيل يتجلى فى قصر هذه الوظائف على خريجي جامعتين فقط هما جامعة أكسفورد ، وجامعة كامبريدج . والدراسة فى تلك الجامعات على نوعين : دراسة نظرية تتعلق بأصول الإدارة والإقتصاد والإحصاء والمحاسبة . ودراسة عملية تتمثل فى التعرض للمشكلات الإدارية العملية ، وكيفية حلها ، وذلك من خلال

DEBBASCH (ch.) : op.cit. p.474 .

(١)

التدريب والعمل في مختلف الإدارات الحكومية مدة الدراسة . وبعد إنتهاء تلك المدة واجتياز الإمتحان الجامعى ، تجرى مسابقة بين الخريجين الناجحين يتم على أثرها اختيار الناجحين فيها لتولى المناصب القيادية ^(١١) .

(٢) التدريب اللاحق على المسابقة (الوضع فى فرنسا) : تقوم المدرسة الوطنية للإدارة فى فرنسا باختيار القادة الإداريين - أنشأت عام ١٩٤٥ - وذلك بأن تجرى بداية مسابقة يتقدم لها الشباب من خريجى الجامعة الذين لم يتم تعيينهم فى الوظائف الحكومية ، كما يتقدم لها أيضا من الموظفين من لديه الرغبة فى تولى منصب قيادى . مع مراعاة أن الفئة الأولى تجرى لها مسابقة تختلف عن تلك التى تجرى للفئة الثانية . ومدة الدراسة فى تلك المدرسة ٢٨ شهرا . وتنقسم الدراسة أيضا إلى قسمين : قسم نظري : يدرس فيه الطالب أصول الإدارة العامة ، والإقتصاد ، والسياسة الدولية والإجتماع ، فضلا عن إدارة المشرعات والحاسبة ، والإحصاء . أما القسم الآخر فهو عملى . ويتم من خلاله تدريب الطلاب على الأعمال القيادية بإرسالهم إلى مختلف الأقاليم الفرنسية لمساعدة العمدة والمحافظين فيما يقومون به من أعمال . وبعد إتمام الدراسة يعقد إمتحان التخرج من يجتازه تقوم الدولة بتعيينه تبعا لرغبته ، إما فى مجلس الدولة أو فى السلك الدبلوماسى أو فى محكمة المحاسبات أو فى غير ذلك من الوظائف القيادية فى إدارات الدولة العليا ^(١٢) .

٢ - ١ - ٢ - ١ - تقدير الاختيار بنظام المسابقة :

هناك هذا الأسلوب ويعتق من أفضل الأنظمة التى يمكن أن تتبع فى اختيار القادة الإداريين . ذلك لأنه من ناحية يتفادى فى تطبيقه مشاكل الطرق السابقة فى اختيار القادة . فأنه من ناحية أخرى يجمع فى الاختيار بين المزايا اللازمة فى قيادة المنظمة الشاملة القيادية ، والمعرفة العلمية ، أى أنه يجمع بين الخبرة الإدارية

^(١١) انظر : د. محمد رفعت ، الإدارة العامة . المرجع السابق ص ٢٩٦ .

^(١٢) محمد رفعت ، القيادة الإدارية ... المرجع السابق ص ٦٦ وما بعدها .

^(١٣) DEBBASCH (ch.) : op cit p.478 .

بعض : د. محمد رفعت ، الإدارة العامة . المرجع السابق . ص ١٠٠ وما بعدها .

وبين الدراسة العلمية النظرية . ومن ثم يحقق مقتضيات الإدارة الحديثة ، تلك التي تجمع بين الخبرة والدراسة ، أي بين الإعداد التأهيلي والإعداد العلمي .

وقضلا عن أن هذا الأسلوب يحقق إعتبارات الإدارة الحديثة في الاختيار ، فإنه يتفق تماما مع الأصول الديمقراطية : لأنه يحقق في الاختيار مبدأ تكافؤ الفرص ، وقيم المساواة بين المتقدمين ، فيكون في نهاية الأمر الاختيار للإصلاح والأجدر بالقيادة .

غير أن هذا الأسلوب رغم أهميته إلا أنه كان عرضه للنقد ، فقد قيل بأنه لا يسمح إلا بنجاح المرشحين الذين يتمتعون بذاكرة قوية مليئة بالمعلومات ، أما أولئك الذين تكون ذاكرتهم ضعيفة ، فبالرغم مما قد يكون لديهم من ملكات خاصة ، وبالرغم من أنهم قد يكونوا مؤهلين للعمل القيادي ، إلا أن هذا النظام بمختلف طرائقه لن يمكنهم على هذا النحو من الوصول إلى المنصب القيادي . .

ويرد البعض على هذا النقد بقوله : أنه لا يعيب أسلوب المسابقات ذاته ، وإنما يعيب طريقه إجرائها . ومن ثم يمكن تفادي هذا النقد عن طريق اختبار أسلوب فعال يجمع بين الطابع الشفهي ، وأسلوب المناقشة إلى جانب الطابع التحريري . وهذا بالإضافة إلى وجوب الإهتمام باختبار موضوعات الاختبار ذاته (١) .

ومن ناحية أخرى ينتقد البعض الآخر هذا الأسلوب في اختبار القادة على أساس أن مجرد اجتياز مسابقة أو اختبار لا يعتبر دليلا كافيا على الصلاحية التامة لشغل هذه الوظائف القيادية الهامة (٢) .

الفرع الرابع

نظام اختيار القادة بالانتخاب

— يتفق أسلوب اختيار القادة بالانتخاب مع طريقة اختيارهم بالمسابقة في إتصاف كل منهما بالطبيعة الديمقراطية. غير أن عيوب نظام الاختيار بالانتخاب

(١) أ.د. محمد رفعت : الإدارة العامة ... المرجع السابق . ص ٢٩٤ .

(٢) أ.د. ماجد الحلر : علم الإدارة العامة . المرجع السابق . ص ١٥٨ .

المتعددة قد جعلته محدود التطبيق في الأنظمة الإدارية . وحتى يمكن إدراك ذلك كله نحدد بداية المقصود بهذا النظام ، ثم نعرض ثانياً للإنتقادات التي وجهت إليه ، وحدت من نطاق تطبيقه .

- (أ) مضمون إختيار القادة بالإنتخاب :

تعتمد هذه الطريقة في الإختيار على إنتخاب الشعب للقادة الإداريين من بين عدة مرشحين للمناصب القيادية . وتعد تلك الطريقة من أقدم طرق إختيار القادة . فقد كان يتم إختيار قادة الجيش ، والوحدات الإدارية وأعضاء المجالس التباية بالإنتخاب كترجمه لحق الشعب في إدارة شئونه بنفسه ، وذلك في المدن اليونانية القديمة لاسيما مدينة أثينا منذ القرن الخامس قبل الميلاد^(١) .

ومن ناحيه أخرى أن تلك الطريقة لازالت أيضا متبعه في إختيار القادة في الدول الإشتراكية مثل روسيا حيث بلغا فيها إلى هذه الطريقة لإختيار رجال القضاء ، وبيادات الحكم المحلي . كذلك تطبق ذات الطريقة في الولايات المتحدة الأمريكية حيث تعتمد عليها حكومات تلك الولايات في تعيين موظفي المناصب الإدارية المختلفة^(٢) .

وفي مصر كانت هذه الطريقة تجد تطبيقا لها في إختيار عمد المشايخ ، وإيضا في إختيار عمداء الكليات ، حيث كان يتم إختيار عميد الكلية بالإنتخاب من بين الأساتذة ، ولكن قانون تنظيم الجامعات الجديد رقم ١٤٤ لسنة ١٩٩٤ عدل عن الأخذ بتلك الطريقة ، وأعتنق نظام تعيين العمداء الذي وفقا له يتم تعيين العميد بقرار من رئيس الجامعة من بين أقدم الأساتذة من أعضاء هيئة التدريس .

- (ب) تقدير الإختيار بالإنتخاب :

علي الرغم من ديمقراطية هذه الطريقة في إختيار القادة ، وعلى قدر ما قد يبدو لها من أهميه ضمان ولاء القادة للشعب بمختلف طوائفه وفئاته ، مثله في ذلك كمثل النائب البرلماني ، إلا أن عيوبها عديدة لدرجة تجعلها عاجزه عن أن تحقق تلك المزايا في

(١) أ.د. إبراهيم شيجا : اصول الإدارة العامة ... المرجع السابق . ص ٢٣٠ .

(٢) أ.د. سليمان الشماوي : مبادئ علم الإدارة العامة ... المرجع السابق . ص ١٦٧ .

التطبيق ، وتؤكد من ناحية أخرى عدم صلاحيتها لحد كبير لإختيار القادة .

فمن ناحية أن هذه الطريقة إذا كانت تصلح لإختيار القادة السياسيين كرئيس الجمهورية مثلا ، فإنها لا تصلح مطلقا لإختيار القادة الإداريين ؛ لأن هذا الأخير يحتاج من الذين لهم سلطة الإختيار خبره ووعى كامل بالشئون الإدارية ، وطبيعته تنظم الإدارة ، والشعب لا يفترض فيه العلم بتلك المسائل ، وليس لديه على إطلاقه من الوعى الإدارى ما يجعله يحسن الإختيار . ومن هنا لن يضمن الإنتخاب إختيار أحسن الكفاءات فى الإدارة .

من ناحية أخرى أن إنتخاب القادة سوف تلحقه ذات عيوب الإنتخاب بصفه عامه من حيث تدخل المعسريه والرشوه ، وتزييف إرادته الناخبين بشتى الطرق^(١)؛ الأمر الذى يؤدى إلى أن الوصول إلى المناصب القيادية لن يكون معياره الكفاءه الإداريه ، وإنما يكون معياره المصالح الذاتيه ، وقدره تأثير المرشح على جمهور الناخبين ، ومدى مسانده السلطه له ، وتلك معايير تحول دون بلوغ الهدف من إختيار القادة^(٢) .

ومن جهة ثالثه أنه على فرض نزاهة الإلتخابات وموضوعيتها إلا أنها لن تضمن قياده إداريه ناجحه تخدم المصلحة العامه ؛ ذلك لان القائد وقد إيقن أن سبب وصوله لمنصبه كان بفضل مسانده الناخبين له ، فإنه يجد نفسه مدفوعا بغيره الرغبات ، لهم إلى محاباتهم ، والخضوع لرغباتهم ، والإمتثال لأوامرهم ، فيغلب بذلك مصالحهم على مصالح المنظمه ، ويعلى شأنهم على شأن خصومه الذين لم يمنحوا ثقتهم . وهذا كله له أضراره الجسيمة على سير العمل فى المنظمه ، ولعل هذا كان من أبرز الأسباب التى دعت المشرع فى قانون تنظيم الجامعات إلى العدول فى إختيار عمداء الكليات عن نظام الإلتخاب ، والأخذ بنظام التعيين .

(١) انظر فى هذا الشأن : أ.د. محمد رفعت : تعديلات ضرورية للدستور ١٩٧١ أر بالاحرى الحاجه

لوضع دستور جديد ، مجله الحقوق ، العددان الأول والثانى . ١٩٩١ . ص ١٦ وما بعدها .

أ.د. إبراهيم شبحا : نظام الإلتخاب الفردى ، ونظام الإلتخاب بالقائمة فى النظام الدستورى

المصرى . مجله الحقوق ، العددان الأول والثانى . ١٩٩١ . ص ٧٢ وما بعدها .

(٢) أ.د. أنور أحمد وملان : الإدارة العامه ... المرجع السابق . ص ١٤٥ .

وأخيرا إن الاختيار بنظام الانتخابات لن يحقق الاستقرار والثبات اللازم لنجاح القيادة الإدارية في تحقيق أهداف المنظمة ، وتنفيذ السياسة العامة للدولة من خلالها ؛ لأنه كما هو معهود في نظم الانتخابات أنها تتم بصفة دورية مؤقتة ، قد تكون سنة أو سنتين أو أكثر ، وهذا معناه أن معيار البقاء في القيادة لن يكون كفاءة القائد ، وإنما إنتهاء المدة المحددة لقيادته . وتلك مسأله تنعكس بأثارها السيئه علي حسن إدارة المنظمة ، وتحول دون إتقان العمل القيادي ، وقام القيام به على الوجه الأكمل ^(١) .

المطلب الثاني

المنهج الإسلامي في اختيار القادة الإداريين

- يتسم المنهج الإسلامي في اختيار القادة والولاة بميزه هامه هي تفاديه لكافة العيوب التي قيلت بالنسبة للأنظمة السابقه في الاختيار . فهو ينطلق من مثاليه إسلاميه رائعه توازن في الاختيار بين مزايا الأساليب السابقه ، وتتفادى في ذات الوقت عيوبها . أي أنه منهج متكامل يكمل ما يوجد في تلك الأنظمة من نقص ، وتتفادى ما بها من قصور . وهو من تلك الزاوية يقيم الاختيار علي أصليين أساسيين هما :

١ - الاختيار على أساس الجداره .

٢ - عدم إختبار طالب القيادة أو الولاة .

الفرع الأول

الاختيار على أساس الجداره

- يجمع فقهاء الإدارة على أن إختيار القادة على أساس الجداره يعد من أفضل أساليب الإختيار والتعين في الوظائف القيادية ؛ لأنه من ناحيه يقيم الإختيار على معايير موضوعيه ثابتة لامعايير ذاتيه متغيره . ومن هنا فإنه يحفز المساواه وتكافؤ الفرص في تولي هذه الوظائف بين المتقدمين لشغلها .

(١) أ.د. أحمد مجوم : مبادئ علم الإدارة العامه ... المرجع السابق ص ٢٤٤ .

هذا إلى أنه من ناحيه أخرى يعتبر تطبيقه من دواعي المصلحه العامه على أساس أنه يضمن إختيار القاده من بين أفضل وأكفء العناصر البشرية الموجوده .

بيد أن فقد رقد أصاب في نظرتة إلى أهميه هذا المبدأ ، قد أخطأ فيما ذهب إليه من أنه غريب الأصل ؛ وذلك لأن نشأة هذا المبدأ إسلاميه بحتة . فقد عرفه الفكر الإداري الإسلامي منذ مايزيد على أربعة عشر قرناً من الزمان ، أي منذ وقت كانت فيه أوروبا تتخبط في دياجير الجهل ، وغياهب التخلف والرجعيه ، ولم تكن أمريكا على خريطة العالم آنذاك شيئاً مذكوراً .

ولكى يمكن الإحاطه بمعالم هذا الأسلوب الإختياري في الفكر الإسلامي ، نبين أولاً كيف حثت الشريعة الإسلامية على إتباعه في الإختيار ، ثم نعرض لمعيار الجدارة والصلاحية وفقاً لها .

- (أ) الحث على إختيار الأجدر أو الأصلح :

تتوالى الأحاديث النبويه الشريفه التي تلزم كل من يتصدى لإختيار القاده والولاء أن يقصر إختياره على الأجدر والأصلح . وذلك إلتزام يطبق أياً كان المجال الذي يبعث عن إختيار قائد له أي سواء كان ذلك في إطار الوزارات ، والقضاء ، أو إمارة الجيش ، أو الكتاب ، أو القيام على الصدقات والخراج ، أو ولاية المدن والأقاليم إنتهاء ، بأئمة الصلاة والمؤذنين والمقرئين والمعلمين ورؤساء القرى ^(١) . وهذا الإلتزام من ناحيه أخرى لا يطبق في إختيار هؤلاء القادة فقط ، وإنما يلتزمون هم أيضاً به حينما يستنيبون عنهم من يقوم ببعض مهامهم أو وظائفهم ، فهؤلاء عليهم إستنابه وإستعمال أصلح من يجدونه .

وقاعدة إختيار الأصلح تعتبر مخالفتها في الشريعة الإسلامية من قبيل خيانه الأمانه المنهى عنها نهياً قطعياً في قوله تعالى : **بِأَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرُّسُولَ وَتَخُونُوا أَمَانَاتِكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ .** (الانفال آية ٢٧)

(١) أحمد ابن تيميه : السياسة الشرعية .. المرجع السابق . ص ٥ .

وتصديقاً لذلك يقول (ﷺ) : من ولى أمر المسلمين فولى رجلاً وهو يجد من هو أصح للمسلمين منه فقد خان الله ورسوله . ويقول (ﷺ) أيضاً : إيا رجل أستعمل رجلاً على عشرة أنفس علم أن فى العشرة أفضل من إستعمل فقد غش الله ورسوله . ويقول (ﷺ) : من قلد رجلاً عملاً على عصابه - أى جماعه - وهو يجد فى تلك العصابه ارضى لله منه - أى أصح منه - فقد خان الله ورسوله .

وليس أدل على جسامه توليه غير الأصح من أن الرسول (ﷺ) قد اعتبر الوالى الذى يختار غير الأصح غاشاً لأمته . فقد قال (ﷺ) : ما من عبد يسترعيه الله راعيه يموت يوم يموت فهو غاشاً لرعيته إلا حرم الله عليه الجنة^(١) . كما أنه (ﷺ) اعتبر توليه غير الأصح من علامات الساعة فقد قال : إذا ضيبت الأمانة إنتظر الساعة . قيل يا رسول الله : وما أضاعتها : قال (ﷺ) : إذا وسد الأمر إلى غير أهله . فانتظر الساعة .

ويروى عن الإمام عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - أنه قال : من ولى من أمر المسلمين شيئاً فولى رجلاً لمروه أو قرابه بينهما فقد خان الله ورسوله والمؤمنين . ويبيّن الإمام أحمد بن تيمية خطوره مخالفة مبدأ إختيار الأصح أو الأجدر فيقول : إذا عدل الحاكم عن تعيين الأصح إلى غيره لأجل قرابه أو ولاء أو صداقه أو موافقه فى بلد أو مذهب أو طريقه أو جنس (أى القومية) كالعربية أو أو الرشوة يأخذها منه من مال أو منفعه أو غير ذلك من الأسباب ، أو لضغن فى قلبه على الأحق ، أو عداوه بينهما ، فقد خان الله ورسوله والمؤمنين ، ودخل فيما نهى عنه الله فى قوله تعالى : يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرُّسُولَ وَتَخُونُوا أَمَانَاتِكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ^(٢) .

على هذا النحو تفرض تلك الأحاديث والأقوال المأثوره على الحاكم - أو كل من يتصدى لإختيار القاده والولاء - إلتزامين أساسيين : أحدهما إيجابى ، والآخر سلبى . إما الإلتزام الإيجابى فانه يتمثل فى ضرورة ان يختار الحاكم الأصح والأجدر من بين أفراد الرعيه وإلا كان خائناً لله ورسوله . وإما الإلتزام السلبى فانه يتمثل فى إمتناع

(١) د. محمد يوسف مرسى : نظام الحكم فى الإسلام . القاهرة . مطبعة نهضة مصر . ١٩٦٠ . ص ١٣٢ .

(٢) أحمد بن تيمية : السياسة الشرعية .. المرجع السابق . ص ١١ .

ولي الأمر عن توليه واختيار الأقل صلاحية لأي سبب كان قرأه أو صدقه أو مرده .
فإن خالفوا ذلك كانوا غاشين لرعيتهن ، ومضيعين لأمانتهن .

هذان الإلتزامان يؤكدان أن سلطه ولي الأمر في تولية الوظائف العامة ليست
سلطه مطلقة كما هو الحال في طريقه الاختيار السياسي المطلق ، ولا هي سلطه تقديرية
كما هو الشأن في غيرها من طرق الاختيار سالفه الذكر ، وإنما هي سلطه مقيدة بضروره
البحث عن الأصلح والأكف .

وحتى لا يغم الأمر على ولي الأمر ، ويصعب عليه تحديد مدى صلاحية أو
جداره من يرغب في توليته لكثرة المؤهلين لذلك عرف الإسلام طريقه الاختيار قبل
الاختيار . بمعنى أنه يجوز لولي الأمر أن يختبر المرشح أولاً ، فإذا تثبت من جدارته
وصلاحيته أسند إليه الوظيفة . وهذا ما فعله الرسول (ﷺ) مع معاذ بن جبل - رضی
الله عنه - حين أراد إسناد وظيفة القضاء إليه في اليمن . فقد سأل الرسول (ﷺ) بما
تقضى : فأجاب معاذ : بكتاب الله . فسأله فان لم تجد ؟ قال معاذ : أقضى بسنة
رسول الله (ﷺ) . فسأله (ﷺ) : وإذا لم تجد ؟ قال معاذ : أجتهد رأيي ولا آلو .
فقال الرسول (ﷺ) : الحمد لله الذي وفق رسول رسول الله لما يرضى الله ورسوله (١) .

وطبق الفاروق عمر - رضی الله عنه - ذات المبدأ في تعيين عماله وولاته .
ذلك أنه كان إذا غم عليه معرفه مدى جداره شخص أو صلاحيته لوظيفة ما . كان
يوليه إياها إختباراً ، فإذا أثبت صلاحيته وجدارته في القيام بها أبقاه ، وإلا عزله
ونحاه . ومن ذلك أنه قال لأحد وولاته وهو يوليه أحد الأعمال : إني قد عينتك لأهلوك
فإن أحسنت زدتك - أي زاده في مدة الولاية - وإن أساءت عزلتك . (٢)

ونلمس أيضاً صدى تلك المبادئ المضيئة في كتاب أمير المؤمنين علي بن أبي
طالب - كرم الله وجهه - وهو يحدد لأحد وولاته كيف يختار عماله . فيقول : انظر في
أمور عمالك ، فاستعملهم إختباراً ، ولاتوهم معاباه واثره ، فإنهما جماع من شعب

(١) انظر : د. حمدي أمين عبد الهادي : الفكر الإداري الإسلامي . القاهرة . دار الفكر العربي .
الطبعة الأولى . ص ١٩٠ .

(٢) انظر : د. عبد السمیع سالم الهاروی : لغة الإدارة ... المرجع السابق . ص ٢٧٢ .

أهل البيت، وأهل البيت، وتوخ منهم أهل التجربة والحياة من أهل البيوتات الصالحة، والقدم في الإسلام المتقدم، فإنهم أكرم أخلاقاً، وأصح أعراضاً، وأقل في المطامع إشراقاً، وأبلغ في عواقب الأمور نظراً.

- (ب) معيار الصلاحية والجداره :

أن معيار قياس الصلاحية أو الجدارة هو معيار القوى الأمين على التحديد السالف ذكره . ولم يكن يتقيد بأى شئ آخر لإثبات الصلاحية أو الجدارة ، فلم تكن للقرابة أو الصداقة أو المجاملة أى اثر فى الاختيار ، ولم يكن يعول على أى منها عند قياس مدى جداره أو صلاحية صاحب الشأن على نحو ما سلف البيان .

ومن هنا رفض الرسول (ﷺ) أن يرلى عمه العباس - رضى الله عنه - إمارة مكة أو الطائف أو اليمن عندما طلب العباس ذلك منه وقال له (ﷺ) : يا عباس يا عم النبى نفس تحببها خير من إمارة لا تحصيها^(١) . إنه التطبيق النبوى لمعيار القوى الأمين الذى به تنكشف الصلاحية ، ويستدل على الجدارة ، ولا مجال فى أعماله لقرابه تعاخذ صاحب الشأن فى الولاية أو القيادة^(٢) .

ويأتى الخليفة الأول أبو بكر الصديق - رضى الله عنه - ويطبق ذات المعيار فى الاختيار ، ويؤكد أن القيادة أو الولاية ليست هبة تعطى محاباه أو مجامله . وما هو ينصح ولية على الشام يزيد بن أبى سفيان قائلاً : يا يزيد أن لك قرابه فى الشام عسيت أن تؤثرهم بالإمارة ، وكذلك أكثر ما أخاف عليك بعد ما قال الرسول (ﷺ) : "من ولى من أمر المسلمين شيئاً فأمر عليهم أحداً محاباه فعليه لعنة الله" .

ويعلن الفاروق عمر - رضى الله عنه - فى غير مرة ليعلم الناس أن هذا بعد جزء متيناً من سياسته فى الحكم : أن من ولى من أمر المسلمين شيئاً فوئى رجلاً لموده أو قرابه يبتلها ، فقد خان الله ورسوله والمؤمنين . بل أنه فى هذا الإطار يحدد مفهوم

(١) أحمد بن عبد ربه : العقد الفريد . المرجع السابق . الجزء الأول . ص ٤٤ .

(٢) انظر استاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى : فن الحكم فى الإسلام . المرجع السابق .

القرى الأميين كمعيار للجنداره والصلاحية بقوله : أنه لا يصلح لهذا الأمر إلا حصيف
العتل ، إريب الدقد ، لا يطلع منه على عورده ، ولا يخاف منه على حره ، ولا تأخذه
فى الله لومه لا ثم .

وانتهاجها لتلك السياسة العمريه الراشده فى إختيار الأصلى ، وعدم توليه
الشخص لقرايه أو نسب . يرفض عمر - رضى الله عنه - ما أشار إليه البعض بتوليه
إبنه عبد الله والبا تولى الكوفه . ولتقف قليلا عند هذا المشهد الذى يسجله التاريخ
باحرف من نور نيعلم الميططون والمرجعون أى حد وصله هذا الدين القيم فى تعليم ولاه
الأمر فنون الحكم والقياده ، وروعه أساليب الإدارة . جلس الشيخ العمري يوما تشكو
من أهل الكوفه ، فقال لمن كان يجالس من كبار الصحابه : لقد أعبانى أهل الكوفه ،
إن استعملت عليهم لينا إستضعفوه ، وإن جعلت عليهم القوى شكوه ، وإنى لآرد أن
أجد قريا أمينا إستعمله عليهم . فقال له أحد الجلوس : إنى أستطيع أن أدلك على
القوى الأميين . فرد عمر قائلا : ومن هو ؟ فقال الرجل : انه عبد الله بن عمر .
ولكن عمر اكفهر وجهه وغضب بشده وقال له : قاتلك الله ، والله ما أردت الله بهذا
أبدا .

. وتارة أخرى وهو يحتضر يشير عليه البعض باستخلاف إبنه عبد الله على
المسلمين من بعده . ولكنه يرفض أيضا بشده . ويسجل التاريخ هذا الحوار الذى تجاوز
فى البعد بالإختيار عن هوى النفس ، وإيثار الأهل والولد كل المعانى . فبعد أن طعنه
فى الصلاه أبو لؤلؤة المجوسى ، وسامت حالته قيل له : ياأمير المؤمنين لو إستخلفت
فقال : لو كان أبرعبيده بن الجراح حيا لاستخلفته ، وقلت لربى أن سألنى سمعت نبيك
يقول : أنه أمين هذه الأمة . ولو كان سالم مولى أبى حذيفه حيا لاستخلفته ، وقلت
لربى سمعت نبيك يقول : أن سالما شديد الحب لله تعالى . فقال له المغيرة بن شعبه :
أدلك عليه ، عبد الله بن عمر . ولكن تهره عمر وقال له : قاتلك الله ، والله ما أردت
الله بهذا . ويحك ، لا رغبة لنا فى هذا الأمر ، فما حمدتها يوما فأرغب فيها لأحد من
أهل بيتى ، إن كان خيرا فقد أصبنا منه ، وأن كان شرا فقد صرف عنا . بحسب آل

:- سران يحاسبونهم رحل واحد ، ويسأل عن أمر أمه محمد .

ويحدد ظاهر بن الحسير ، لابنه والى مصر المنهج فى اختيار الأصلح ، والمعيار فى الاستدلال على الأجدر بالم يخرج عما ذكرنا سالفاً فيقول :... فاستعمل عليهم - أى على الرعيه - ذرى الرأى والتدبير والتجربه ، واشتهر بالعمل والعلم بالسياسة والعنانه .

وتجدر الإشارة ونحن فى مقام اختيار الأصلح إلى أن تلك القاعده ليست مطلقه ، وإنما هى متبديه بضروره أن يكون هذا الشخص فضلاً عن أنه الأصلح كفاء وخبره إن يكون مهيباً لدى الناس فلا يبغيضونه ، محبباً منهم لا يكرهونه^(١) ، فإذا كان محتقراً تندد قومه ، بغيضاً بين الناس ، فإنه يجب العدول عن إختياره واختيار من هو أقل ضلحاً منه ، أى إختيار الصالح الذى يكون محبباً لدى الناس ، ومهيباً فى نظرهم^(٢) .

الفرع الثانى

عدم إختيار طالب القيادة أو الولاية

- يتفرد النظام الإدارى الإسلامى فى تقلد الوظائف العامه بمبدأ عدم توليده من يطلب القيادة أو الولاية ، وذلك دون غيره من الأنظمة الإدارية الأخرى القديم منها أو المعاصر . وينم هذا المبدأ عن فطنه وكياسه إدارية بآلغة فى إسناد المناصب القيادية ، ينزه الوصول إليها من المطامع ، وضعف النفس ، وغلبه الهوى ، ويضمن ألا يتقلدها إلا من يرعاها حق رعايتها ، ويؤدى حق الله والشعب فيها^(٣) .

(١) والهيبة هنا لاتعنى الكبر والتكبر ، وإنما تعنى الحزم مع التواضع . وهذا ما عبر عنه أمير المؤمنين عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - بقوله : أريد رجلاً إذا كان فى القوم وليس إمامهم ، كان كأنه إمامهم ، وإذا كان إمامهم كان كأنه رجل منهم .

(٢) أنظر فى هذا الشأن : العز بن عبد السلام : قواعد الأحكام . القاهرة . دار الشعب . الجزء الأول . ص ٧٤ .

(٣) أنظر فى هذا الشأن : محمد كرد على : الإدارة الإسلامية فى عز العرب . القاهرة . طبعة ١٩٣٤ . ص ٥ وما بعدها .

وعلى هدى من ذلك نعرض فى نقاط ثلاث لمضمون هذا المبدأ ، ثم نحدد حكمته ، وأخيرا نبين مداه ونطاقه .

- (أ) مضمون مبدأ عدم إختيار طالب القيادة :

حث رسول الله (ﷺ) على عدم إسناد المناصب القيادية لمن يطلبها . ومن ذلك ما يروى عنه أنه قال (ﷺ) لرجل من أصحابه طلب منه أن يقلده عملا من الأعمال : أنا لا تستعين على عملنا بمن يريد .

ويقول أبو موسى الأشعرى - رضى الله عنه - دخلت على الرسول (ﷺ) أنا ورجلان من بنى عَمِي . فقال أحدهما : يا رسول الله آمرنا على بعض ما ولاك الله عز وجل ، وقال الآخر مثل ذلك . فقال النبى (ﷺ) : إنا والله لا نولى هذا العمل أحدا يسأله ، أو أحدا حرص عليه .

وعن عبد الرحمن بن سمره قال : قال رسول الله (ﷺ) : يا عبد الرحمن بن سمره لا تسأل الإمارة ، فأنك إن أعطيتها عن مسألة وكلت إليها ، وإن أعطيتها عن غير مسألة أعنت عليها .

ويروى أبو ذر الغفارى - رضى الله عنه - أنه قال للنبى (ﷺ) : ألا تستعملنى فقال الرسول (ﷺ) : يا أبا ذر أنك ضعيف ، وإنى أحب لك ما أحب لنفسى . وإنها أمانة ، وإنها يوم القيامة خزي وتدامه إلا من أخذها بحقها ، وأدى الذى عليه فيها .

هذه الأحايث المضيئة يتجلى منها فى إسناد الولاية أو القيادة أمران : أما أحدهما فهو حظر طلب الولاية ، سواء كان هذا الطلب مباشرا كالذى يطلب بنفسه إسناد عمل قيادى إليه ، أو كان غير مباشر كان يوسط أحدا بينه وبين ولى الأمر لإسناد هذا العمل إليه . وأما الآخر فأنه خاص بولى الأمر يلزمه ألا يستند العمل لمجرد طلبه أو محاباه ، وإنما عليه أن يطبق معيار الصلاحية والجدارة (أى معيار القربى الأمين) فى الإختيار ، فيختار الشخص لإهليته الإدارية لا لطلبه أو قرابته أو وساطته .

هكذا فهم الشيخ العمرى تلك المبادئ، وحرص كل الحرص على تطبيقها .
وهاهو ذا يتصرف مع رجل كان قد عزم فى قرارة نفسه على أن يقلده عملا من الأعمال
العامه . ولكن قبل أن يصدر قرار التعيين ، حضر الرجل ذاته إلى عمر وطلب منه أن
يسند إليه هذا العمل . فما كان من عمر إلا أن عدل عما قرره فى نفسه من إختياره
وقال له : والله لقد كنت أردت لك لذلك ، ولكن من طلب هذا الأمر لم يعن عليه^(١) .

- (ب) : حكمه مبدأ عدم إختيار طالب القيادة :

إن للمبدأ بعدين أساسين : أحدهما دينى ، والآخر سياسى . فمن ناحية البعد
الدينى ، إن نقطة البدء فى شريعتنا الغراء أن الحكم مسئوليه بالغة الجسامه أمام الله
والشعب ، وأن الولاية تكليف لا تشريف . وما يؤكد ذلك المعنى ما رواه عرف بن مالك
أن الرسول (ﷺ) قال : أن شئتم أنباتكم عن الإمارة ، وماهى . فناديت بأعلى صوتى :
وسا هى يا رسول الله ؟ قال : أولها ملامه ، وثانيها ندامه ، وثالثها عذاب يوم
القيامه إلا من عدل ، وكيف يعدل مع قريبه .

ويروى أبوهريره - رضى الله عنه - أن رسول الله (ﷺ) قال إنكم ستحرصون
على الإمارة ، وستكون ندامه يوم القيامه . فنعمت المرضعه ، وبشت الفاطمه .

وفى حديث آخر يقول (ﷺ) : ما من أمير عشره إلا يؤتى به يوم القيامه مفلولا
لا يشك إلا العدل . ويقول (ﷺ) أيضا : ما من أمتى أحد ولى من أمر الناس شيئا لم
يحفظهم بما يحفظ به نفسه إلا لم يجد رائحه الجنة .

وعن معقل بن يسار - رضى الله عنه - أنه قال سمعت رسول الله (ﷺ) ، ما
من عبد يسترعيه الله عز وجل رعيه يموت يوم يموت وهو غاش رعيته إلا حرم الله
تعالى عليه الجنة .

أذن من أجل جسامه مسئوليه الولاية حرص الرسول (ﷺ) على ألا يولى
الإمارة لمن يطلبها إذا كان لا يعرفه تماما المعرفة ، ويشق فى أهليته الإدارية تمام الثقة ،

(١) ابر عمر أحمد بن عبد ربه : العقد الفريد ... المرجع السابق . ص ٤٤ .

أر كان يعرفه تماماً ، ولكن يعلم ضعفه وعدم قدرته على رعايتها حق الرعاية ، أو عدم استطاعته أداء أمانتها فتكون مسئوليته جسيمة أمام الله .

يؤكد تلك المعانى ما قاله الرسول (ﷺ) لأبي ذر الغفارى حين طلب الولاية : يا أبا ذر إنك ضعيف . وإنى أحب لك ما أحب لنفسى . وإنها أمانة ، وإنها يوم القيامة خزى وندامه... . فبالرغم من تقوى وروع أبى ذر - رضى الله عنه - وما قاله الرسول (ﷺ) مادحا إياه بقوله : ما أذلت الخضراء ، ولا أقلت الغبراء أضدق لهجه من أبى ذر^(١) ، إلا أن الرسول (ﷺ) رفض توليته لضعفه ، وعلمه بعدم قدرته على القيام بأعباء الولاية . ومن هنا كان النهى عن إعطائها لطالبها شفقة ورحمة لعدم توافر أهلية القيادة فيه ، وانتقاء شروط الصلاحية والجدارة بالنسبة له . الأمر الذى يؤدى إلى عدم استطاعته القيام بها وتحمل تبعاتها فتكون مسئوليته أمام الله جسيمة .

لأجل هذا زهد الصحابة فى طلبها ، وعزفوا عن سؤالها ، بل سألوا الله أن يجعل بينهم وبينها أمدا بعيدا . وتتواتر التطبيقات المؤكدة لذلك . فهذا الخليفة الراشد الأول أبو بكر الصديق يقول حين إختياره الناس خليفة لرسول (ﷺ) : والله ما كنت حريصا على الإمارة يوما ولا ليلة قط ، ولا كنت راغبا فيها ، ولا سألتها الله فى سر ولا علانية . ولكنى أشقت من الفتنة . ومالى فى الإمارة من راحة ، فقد قلدت أمرا عظيما مالى به من طاقه ، ولا يد إلا بتقوية الله .

وها هو ذا الخليفة الثانى عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - يجلس بعد توليه الخلافة مع نفسه يلومها على قبولها : لما ينتظره من عذاب الله أن قصر فيها ، أو خان أمانتها ، وتسمعه يقول : يا ابن الخطاب : كنت وضيعا فرفعك الله ، وكنت ضالا فهداك الله ، وكنت ذليلا فأعزك الله ، ثم حملك الله على رقاب الناس ، فما تقول لربك غدا إذا أتيت^(٢) . ثم تراه ، وهو يستشعر عظم المسئولية التى وكلت إليه ويتدر تبعاتها الثقال أمام الله والناس ، يقول : لو علمت أن أحدا من الناس أقوى على هذا

(١) انظر أ.د. محمد حلمى : نظام الحكم فى الإسلام مقارنا بالنظم المعاصرة . القاهرة . دار الفكر العربى . ١٩٧٣ . ص ٣٠ .

(٢) استاذنا الدكتور مصطفى ابراهيم زيد فهمى فى الحكم . المرجع السابق ص ١٤٦

الأمر - أي الولاية - منى لكنت أقدم فتضرب عنقى أحب إلى من ألبه^(١) .

وها هو يدعو الزبير بن العوام ليلحق بعمرو بن العاص فى مسيرته لفتح مصر بنجده عسكريه ، ويعرض عليه حكم مصر قائلا : يا أبا عبد الله هل لك فى ولاية مصر - وجيبه الزبير قائلا : لا حاجة لى فيها . ولكنى أخرج مجاهدا ، وللمسلمين معاوتنا ، فإن وجدت عمرا قد تتحجها ، ثم أتهرض لصلته . وإنما أقصد إلى بعض السواحل فأرابط به ، وأن وجدت فى جهاد كنت منه^(٢) .

ولنقف قليلا إمعانا وتدبرا عند هذا المشهد التاريخى البديع فى زهد الولاية خشيه ورهبه من الله . فقد روى أن عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - ولى بشر بن عاصم - رضى الله عنه - على صدقات هوازن . ولكن تخلف بشر عن الحضور عند عمر ، واستلام عمله . فلقبه عمر فقال له : ما خلفك يا بشر . أما لنا عليك سمعا وطاعة ؟ فقال بشر : بلى يا أمير المؤمنين . ولكن سمعت رسول الله (ﷺ) يقول : من ولى شيئا من أمر المسلمين أتى به يوم القيامة حتى يوقف على جسر جهنم ، فإن كان محسنا نجيا ، وإن كان مسئيا انحرف به الجسر فهوى فيها سبعين خريفا . فلما سمع عمر - رضى الله عنه - هذا الحديث خرج مسرعا حزينا كئيبا إشفاقا على نفسه من ثقل ما حمل به من مسئولية قياده الدولة الإسلامية^(٣) .

أما من ناحية البعد السياسى لذلك المبدأ فإنه يتمثل فى الرغبة فى عدم إسناد الولاية لطالبها خشيه أن يكون قد طلبها ، وسعى إليها رغبه فى السلطة ، وإشارا للزهد والإقتزار ، وطمعا لما فيها من إستغلال النفوذ ، وما تمكنته من تحقيق مآربه الخاصة ، فتضيع بذلك مصالح البلاد ، وتغتال حقوق العباد ، فتكون العاقبة وخيمة على الصالح العام .

وسند الحياة فى عالم السياسه تؤكد انه نادرا ما نجد من يلح فى طلب المناصب

(١) محمد بن سعد : الطبقات الكبرى ... الجزء الثالث .. المرجع السابق . ص ٢٥٨ .

(٢) انظر د. عبد السميع سالم الهوارى : لغة الإدارة ... المرجع السابق . ص ٢٧١ - ٢٧٢ .

(٣) انظر استاذنا الدكتور مصطفى ابريزيد فهمى : فن الحكم ... المرجع السابق . ص ٥٣٥ ، ٥٣٦ .

القيادية ، وبتجاهات : لمي تقلدها تحقيقاً للمصلحة العامة ، وإنما نجد وراء ذلك غالباً رغبة في المنصب ذاته . ونفساً ظريفة للتمتع بمظاهر السلطوية ، والإفاد من منافع الماديه والمعنويه . ومثل هذا الشخص ولا ريب لابد أن يحيف بمصالح الناس ، وأن يعسف بحقوقهم . لذا أراد الرسول (ﷺ) وهو ما ينطق عن الهوى ، أن يحل بين أمثال هؤلاء ، وبين تقلد المناصب القيادية فقال (ﷺ) : إنا والله لا نرلى هذا العمل أحداً يسأله أو أحداً يحرض عليه .

ـ (ج) نطاق مبدأ عدم توليه طالب القيادة :

إنطلاقاً من الحكمه التي كانت وراء صياغه هذا المبدأ الإدارى الراقى يمكن تحديد نطاقه فى التطبيق . فهذه الحكمه تؤكد حقيقه مؤداها عدم سريانه إلا على الوظائف القياديه ، بما معناه أنه لا يطبق بالنسبه لطلب الوظائف العاديه ؛ وذلك لان هذه الأخيره لا تنطرى على سلطه ، أو نفوذ يطمع طالبها فى إستغلاله أو التمتع به ، وإنما مادفعه إلى طلبها إلا الحاجه إلى مصدر رزق ، ومورد يعيش وأسرته منه . ونظراً لأن الأصل فى شريعتنا الغراء أن الحكم بدور وجوداً وعدمًا مع علته ، ولما كانت العله من عدم توليه طالب الولايه تنتفى فى مثل تلك الوظائف التى لاسلطه فيها تبتغى ، ولا نفوذ لها يرجى ، فان هذا المبدأ لا يسرى دوماً بشأنها .

ونعزّد من ناحيه أخرى ونتساءل عما إذا كان هذا المبدأ يعمل على إطلاقه فى المناصب القياديه أم ان له نطاقاً بشأنها محدود؟ . نبادر فنقول أن هذا المبدأ فى إطار الوظائف القياديه يحده أمران : أولهما يرتبط بطبيعته طالب الوظيفه الخلقية والإداريه ، وأما الآخر فأنه يتعلق بالضرورة كأصل عام يخضع له تنفيذ الأحكام الشرعيه .

(١) - فمن جهه طبيعته من يطلب الوظيفه : فأنه لا يحول هذا المبدأ دون توليه الوظيفه التى يسعى إليها طالما كان يتصف بالتقوى والورع والخشيه من الله ، وأنتفى لديه سوء القصد فى طلبها ، وثبت أنه لم يكن يطلبها لدنيا يصيبها ، وإنما إستيثاقاً بكفاءته فى القيام بإعبائها خدمه لمصالح البلاد ، ورعايه لحقوق العباد . ولكن بشرط أن تتوافر لديه أيضاً الكفاءه المهنيه والخبره اللازمه لشغل تلك الوظيفه على نحو يتأكد

معهد أن إسنادها إليه لا يكون لطلبه إياها ، وإنما لكفاءته الأخلاقية والمهنية .

وبما يؤكد هذا النظر أن الرسول (ﷺ) رفض إسناد الولاية لأبي ذر الغفاري -
رضي الله عنه - على نحو ما تقدم بالرغم قوة إيمانه ، وشدة تقواه ؛ وذلك لأنه لم تكن
تتوافر فيه الكفاءة الإدارية والخبرة . لذلك قال الرسول (ﷺ) : يا أبا ذر إنك ضعيف
... فهو حقا أمين ، ولكنه غير قوي على تباعثها ، ومن ثم لن يستطع القيام عليها
خير قيام ، ويوفى حقها أمام الله والرعية . أما لو كان أبو ذر قويا مع قوة إيمانه فما
كان الرسول (ﷺ) يتردد في توليته رغم طلبه ، كما فعل مع غيره من أولئك الذين
توافرت فيهم الكفاءة اللازمة للوظيفة بشقيها ، ولا يؤثر بعد ذلك طلبه إياها أم عدم
طلبها ؛ لأن التعيين هنا يكون مناطه القوة والأمانة لا طلب الوظيفة أو غيره ^(١) .

(٢) - ومن ناحية قيد الضرورة : فإن هذا المبدأ يتقيد بها ، فالأصل في الشريعة
الإسلامية أن الضرورات تبيح المحظورات . فإذا كان من المحذور تعيين طالب الوظيفة .
فإن الخطر يتوقف إذا دعت الضرورة إلى تعيينه ، وخلفت الساحة من شخص بمثله ،
وكانت الدولة أو العمل في أمس الحاجة إليه لنذره خبرته ، وتفوق كفاءته . وهذا ما
أشار إليه القرآن الكريم على لسان نبي الله (يوسف) عليه السلام حين قال لملك مصر
الريان بن الزيند بعد أن فسر له رؤياه ، وأخبره بالأزمة والمجاعة التي ستعرض لها
البلاد ، وطرق الخروج منها : قَالَ اجْعَلْنِي عَلَى خَزَائِنِ الْأَرْضِ إِنِّي حَفِيظٌ عَلِيمٌ . . .

وقد يبدو للبعض أن يوسف عليه السلام قد طلب الولاية لنفسه ، وهذا أمر
منهى عنه ، وأنه من ناحية أخرى قد زكى نفسه لدى الملك حين قال : إِنِّي حَفِيظٌ عَلِيمٌ
والله عز وجل يقول : لا تزكوا أنفسكم هو أعلم بمن أتقى . تخالف بذلك مقتضى تلك
الآية . ومعاذ الله أن نصم هذا النبي الكريم بوقوعه في تلك المخالفة ، فهو نبي
معصوم من الخطأ بعصمه الله . ولكنها الضرورة التي دفعت به إلى أن يعلن عما يعرفه
من الخبرات ، وقدرته على الخروج بالبلاد من الأزمة . فهذه الأخيرة تحتاج لشخص
عليم بأصول الزراعة ، وطرق حفظ المحاصيل ، ودقة في أمور الكيل والميزان ، وضبط

(١) د. حمدي أمين عبد الهادي : الفكر الإداري ... المرجع السابق : ص ١٩ .

وعدل فى مسائل التوزيع ؛ ولأن الأزمه المنتظره خطيرة ، ولا يوجد أحد لديه من الخبرة والكفاءة ما يتولى شئونها بحكمه وإقتدار ، وإن القائم على شئون البلاد ، والمستول عن ذلك كان قد هلك^(١) ، فضلا عن أن يوسف كان بمشابه الطبيب الذى إكتشف الداء ووصف الدواء فكان أجدر من يتولى القيام باستئصال ذاك الداء ، وتلك قاعده يقضى بها منطق الأشياء ، أذن وقد خلت الساحة بمن له نفس كفاءته ، وذات خبرته وتفوقه فكان لابد ، ونحن أمام ضرورة تقضى أن يشمر كل من لديه خبره عن ساعديه ليجتاز بالبلاد هذه العقبة ، أن ينبرى لها يوسف - عليه السلام - ويعلن عن قدرته وكفاءته ويذكر من صفاته وعلمه ما يحتاجه الموقف ، وما يكون وراءه خير لشعب مصر ومن حولها ، فهو حفيظ لما يقع تحت يديه من المخاصيل ، أمين عليها ، وهو عليم بأصول الزراعة ، وطرق ضبطها ، وحفظها من التلف وكيفية التصرف عند مقدم سنى الجذب ، ويزن سليم أيضا بما الذى سيفعله فى سنوات الرخاء .

أذن هى الضرورة التى تلزم ولى الأمر بأن يعين من يتقدم إليه إذا ما إستوثق خبرته وأمانته ، وتفرض على كل من يحسب أن لديه الخبرة والكفاءة فى القيام بأعباء وظيفة قياديه معينه أن يتقدم ليعلم عن نفسه ، لاسيما فى مجتمع يتعدد سكانه تعددا يصعب معه على ولى الأمر أن يقف على الأجر والأصلح من أبناءه. للقيام بعمل أو وظيفه معينه تستوجبها مصلحة البلاد . والقول بغير ذلك يعنى إنهيار مصالح البلاد لعزوف أولى الخبرة والكفاءة ، وترفعهم عن طلب الوظيفة ، فتكون عاقبه الأمر إما خلو المناصب ممن يديرها وذاك أمر بالغ الخطوره وفساد الضرر ، وإما أن تقلد الوظائف القياديه لغير أهلها ، فتكون بذلك مرتعا لضعاف النفوس ، وساحة للراغبين فى السلطة والنفوذ ، وهذا على المصالح العامه أدهى وأمر^(٢) .

(١) سيد قطب : فى ظلال القرآن ... المرجع السابق . ص ٢٠٠ وما بعدها .

(٢) قريب من هذا المعنى : د. القطب محمد القطب : نظام الإدارة فى الإسلام . القاهرة . دار الفكر العربى . ١٩٧٨ . هامش ص ١٢٢ .

الباب الثالث *

الإصلاح الإداري

✽ هذا الباب مأخوذ من كتاب أصول علم الإدارة العامة للدكتور / علي البزاز

الفصل الأول

المشكلات الادارية ، والاصلاح الادارى

نتحدث فى هذا الفصل عن الاصلاح الادارى من حيث مفهومه وابعاده ومجالاته والاجهزة المنوط بها هذا الاصلاح .

مفهوم الاصلاح الادارى :

ويعنى الاصلاح الادارى — اول ما يعنى — ان هناك مشاكل معينة تعوق عمل المنظمات الادارية أى تعوق سبيل تحقيقها لاهدافها العامة وتلك المشكلات او المعوقات تحتاج لعلاج او لاصلاح ادارى كى تتمكن الادارة العامة من تأدية واجباتها فى تحقيق الاهداف العامة .

ومرد تلك المشكلات الى أحد أمرين او اليهما معا . فاما ما ان تكون تابعة من داخل أجهزة الادارة العامة اى ان اسبابها كامنة داخل الاجهزة او المنظمات الادارية العامة ، واما ان تكون تابعة من خارجها اى من البيئة او من الاجهزة السياسية ... الخ

ومنجال حديثنا مقصور على الامر الاول ، اى الاصلاح الادارى كوسيلة لحل المشكلات التابعة من داخل المنظمات الادارية، اى اننا سنركز على ذلك الجانب مع عدم اغفال الامر الثانى او الجانب الثانى كلية .

وبداية فاننا نقرر ان الامر — امر الاصلاح الادارى — ليس غامضا ولا يحوى طلاسم ، كما ان عملية الاصلاح الادارى ليست عملية سحرية فالمصالح الادارى لا يمسك بعصا سحرية يصنع بها المعجزات ، وانما مرد الامر كله الى قواعد الاساسية تلك القواعد التى تناولناها فى الابواب والفصول السابقة . ولذلك فان عملية

الاصلاح الادارى هى عملية تبدأ (بفحص) الجهاز الادارى لمعرفة مدى اقترابه وانتعاده عن أسس العملية الادارية ومبادئ الادارة العامة وليس هذا فحسب بل ومدى (ملائمة) تلك الاسس العلمية للواقع الذى تعيشه تلك المنظمة الادارية ، فلقد سبق ان نبهنا من قبل الى ان علم الادارة العامة لا يحوى — ويجب الا يحوى — مبادئ جامدة صالحة لكل زمان ومكان وانما هو يشمل توجيهات نسبية يهتدى بها فحسب فى عملية الادارة • يتضح من كل ما تقدم اهمية ما سبق ان قررناه وكررناه من ان عناصر عملية الادارة عمليات مستمرة •

فالتخطيط والتنظيم والقيادة والرقابة ليست عمليات تنتهى بمجرد اداء دورها وانما دورها مستمر ولذلك فان اصلاح الادارى يعنى استمرار عمليات التخطيط والتنظيم ... الخ لمعرفة ما قابل تلك العناصر من مشكلات والعمل على حلها مباشرة بدلا من تركها تتراكم مكونة معوقات ضخمة توقف عمليات الادارة ذاتها اذا فكل عنصر من عناصر العملية الادارية يحتاج لمراجعة مستمرة ، وهذا ما يؤكد ما قررناه من قبل ان الادارة عملية متحركة ولذلك يجب دراستها فى حالة حركتها لا سكونها ، وهذا ما يطابق عليه علماء الادارة العامة ... « ديناميكية الادارة » •

وسنقسم هذا الفصل الى مبحثين نتحدث فى الاول منهما عن المشكلات الادارية ، ونفصل تلك المشكلات ، فنخصص مطلبا للحديث عن المشكلات العامة ، ونخصص المطب الثاني للحديث عن مشكلة البيروقراطية ، ومشكلة الاتصال • ثم نخصص المبحث الثانى للحديث عن اصلاح الادارى هى ضرورة التجارب المقارنة وكذلك الاجهزة التى التى ينادى بها عملية اصلاح •

المبحث الأول

المشكلات الادارية

- تقسم هذا المبحث الى مطلبين .
- المطلب الاول : المشكلات العامة .
- المطلب الثانى : مشكلة البيروقراطية ومشكلة الاتصال .

المطلب الاول

المشكلات العامة

أولا - مشكلة تضخم عدد العاملين :

ويلاحظ فى البلاد انامية على وجه الخصوص زيادة الرغبة لدى المواطنين للعمل بالمنظمات الحكومية ويلاحظ ايضا ان الحكومات فى تلك الدول تعمل على تعيين الخيرين من الافراد فى انوظائف الحكومية لاسباب كثيرة .

وترجع زيادة الرغبة لدى المواطنين للعمل بالمنظمات الحكومية الى عوامل كثيرة منها ان الوظيفة الحكومية فى معظم تلك البلاد تحظى بمركز اجتماعى مميز وسلطة مرموقة بالاضافة الى ضمان الداخل المناسب ، كما ان الاستعمار قد أصل فى نفوس ابناء البلاد المستعمرة - ومعظم الدول النامية كانت مستعمرة بأى شكل من اشكال الاستعمار قبل استقلالها - أصل فى نفوسهم الاقبال على الوظائف الحكومية لصرفهم عن الطموح والابتكار فى المجال الخاص ، بالاضافة الى تقلص دور هذا المجال أصلا .

كل ذلك ادى الى تراحم المواطنين على ضمان وظيفة فى المجال

• تحكومي

كما أن الحكومات — من جهة أخرى — لا تجد امامها الا فتح باب التعيين أمام هؤلاء ، كنوع من ضمان دخل معين لهم وكذلك لاستتاب سيامية أخرى • ونذلك فان الجهاز الادارى فى البلاد النامية ، يفوء بهذا العدد الضخم من العاملين الذى لا يحتاج العمل الا لنسبة معينة منهم فحسب بل يؤدى تعيينهم الى عرقلة العمل بالاضافة الى تحميل ميزانيات المنظمات الادارية مبالغ طائلة •

ولقد بينا من قبل عندما تحدثنا عن التنظيم وعن الهيكل التنظيمى ان هذا الهيكل يتم تشكيكه من مستويات او درجات معينة وانه يتم توصيف وترتيب الوظائف وشغلها بالعاملين •

ولذلك فان اى (عدم تنظيم) فى شغل مستويات هذا الهيكل بالعاملين يؤدى — بداهة — الى عرقلة سير عملية او عنصر التنظيم ذاته •

ولذلك فان الخبير الانجليزى سنكر — الذى استقدم سنة ١٩٥٠ لدراسة الجهاز الادارى المصرى وفحص مشاكله وتقديم اقتراحاته قد لاحظ اول ما لاحظ ان هناك تضخما كبيرا فى عدد العاملين بالاجهزة الحكومية وانه ليس لاكثرهم اعمال او اختصاصات تذكر ، وان ذلك يمثل عبئا على الميزانية ويعد من اول اسباب عدم استتباب النظام فى الادارة الحكومية نظرا لعدم وجود من يتحمل منهم مسئولية العمل ومحاولة كل منهم القائها على غيره (٣٤) •

(٣٤) انظر تقدير الخبير سنكر — انظر فى ذلك الدكتور عادل حسن والدكتور مصطفى زهير — الادارة العامة — المرجع السابق ص ٢٢١ •

ثانياً : مشكلة ضعف ثقة المواطنين بالاجهزة الحكومية :

لقد زرع الاستعمار قبل ان يرحل عن البلاد انامية ، زرع فى نفوس معظم الموظفين فى اجهزة الادارة ، انهم اصحاب سلطة وزرع عيهم حب اظهار تلك السلطة فى كل مناسبة يحاول فيها المواطن الاتصال بالاجهزة الادارية ، وذلك عن طريق عرقلة العمل وتصعيبه حتى يشعر المواطن بمدى سلطة الموظف ، وانه يمكنه ان يبسر له طلبه او يعرقله ، ولذلك فان المواطن العادى — فى اتصالاته بالاجهاز الادارى — يشعر فى اعماقه بخوف وعدم ثقة فى هذا المجال بدلا من ان يشعر انه صاحب حق .

وبدلا من ان يشعر الموظفون ان وظيفتهم هى العمل على تحقيق مطالب المواطنين فى سهولة ويسر . وانهم — اى الموظفون — انما يحصلون على رواتبهم من حصة انتاج المواطنين والضرائب المفروضة عليهم . بدلا من ذلك فان الكثير من الموظفين يشعرون بانهم اصحاب سلطة فحسب .

الا انه لا يمكن القاء اللوم كله على الموظفين فى عدم اقبالهم على عملهم وعدم تيسيرهم وقصائهم لمصالح المواطنين ، ذلك ان مستوى الاجور التى يتقاضونها ضئيلة بالنسبة لما يتقاضاه — مثلا — العاملون فى الشركات والاعمال الخاصة ، وهذا ما يؤدى الى ان يجنح بعضهم الى قبول الرشوة او (الاكراميات) لتسهيل مصالح المواطنين او الى احساسهم بالضيق نظرا لان ضآلة دخولهم من الوظيفة وعدم تمكنهم بالتالى من مواجهة تكاليف المعيشة يؤدى الى تبرمهم وعدم اقبالهم على اعمالهم بحماس ومن ثم عدم المبالاة ، وانخفاض الانتاج .

ثالثا : مشكلة كفاءة الموظفين :

يقع تعيين العدد الاكبر من العاملين بالاجهزة الادارية بالدول

النامية ايا نتيجة المصروفات والبرامجات. رابعا عن طريق المسابقات
الشكلية - المعدة والمعروف نتيجتها مقدما - واما عن طريق ما
يعرف بإدارات القوى العاملة التي تعين الموظفين بموجب الشهادات
الدراسية التي حصلوا عليها .

وليست الشهادات الدراسية هي المقياس الحقيقي لكفاءة
الموظف للوظيفة بل ان نظم التعليم ذاتها - في البلدان النامية -
ينبغي تطويرها لكي لا تكون مجرد حشو لمعلومات النظرية
في اذهان الطلاب ، بل يجب ان يتواءم التعليم مع
الواقع العملي ومع النتيجة المرجوة . منه فيجب ان يتضمن
التعليم - في مرحلة المتعددة اهتماما بالتخصصات الادارية المختلفة
على ان يعقب ذلك تدريب مركز للمتقدمين للعمل في الوظائف
الادارية في معاهد متخصصة قبل تعيينهم نهائيا في تلك الوظائف
مع مواءمة الدورات التدريبية بعد ذلك ولا شك ان المدرسة الوطنية
للادارة في فرنسا هي خير شاهد على صلاحية ذلك النظام وكذلك
معاهدة الادارة العامة التي انتشرت حاليا في معظم البلدان النامية .

رابعا : مشكلة الترقيات :

من المشكلات الهامة في مجال المنظمات الادارية في البلدان
النامية مشكلة الترقيات . وهناك اسلوبان لترقى الموظف الى
الدرجات الاعلى ، وهما اسلوب الاقدمية واسلوب الاختيار . وعادة
ما يتم اتباع نظام الاقدمية في المستويات الدنيا والمتوسطة على ان
يتبع نظام الاختيار عند الترقية الى المستويات العليا .

والحقيقة ان لكل من لاسلوبين مزاياه آعيوته : فنظام الاقدمية
اي الترقية بواسطته يؤدي الى أن الموظفين يعتبرون الترقية حقا
لهم لكي يتسلقوا سلم الهرم الاداري . نتيجة تفرغهم لوظائفهم

والمقصود منهم بها : إلا أنه - من جهة أخرى - يؤدي أحيانا إلى توافد الموظفين في أعمالهم وعدم الاهتمام بالتأقفي بها ذلك أن (قطار الترقى) سوف يمر بهم حتما وهم جالسون في محطات الانتظار .

بالإضافة إلى أن هذا الأسلوب لا يعدل العدل الكامل بين من يؤدي عمله بجد واجتهاد وبين من يؤدي عمله مجرد تأدية فحسب ولا يصلح من ذلك صلاحا كاملا القول بأن التقارير - تقارير الكفاية - يؤدي إلى التفرقة بين المجتهد وبين غيره . فالمعروف عملا أن الذي يعاقب بعدم الترقية هو الموظف الذي يرتكب خطأ فادحا يرقى إلى المستوى الجريمة الإدارية .

أما ما دون ذلك فإن التقارير لا تكون عاملا مؤثرا يؤدي إلى الترقية أو منعها .

فإذا انتقلنا إلى الأسلوب الثاني وهو أسلوب الاختبار فإنه وإن كان هو الأسلوب الأمثل - علميا - إلا أنه - عمليا - يتأثر في كثير من الأحوال بعوامل مختلفة كالمحسوبية والوساطة والعوامل الشخصية لا الموضوعية .

خامسا : مشكلة القيادة :

لقد سبق لنا أن درسنا عوامل النجاح للقيادة الإدارية ولذلك فإن أي إخلال بتلك الأسس يؤدي إلى عرقلة أداء المنظمات الإدارية لعملها . بل لا نبالغ إذا قلنا أن مشكلة المشاكل في المنظمات الإدارية في البلدان النامية هي اعتقاد تلك المنظمات إلى قادة ناجحين وإلى أسلوب قيادي سليم .

وترجع تلك المشكلة - بداية - إلى سوء نظم اختيار القادة

١٠٠ . يختار القادة الإداريين ، على أساس إنسيجية وصعودهم السلم الإداري حتى نهايته وهذا لا يدل وحدد على نجاح هؤلاء في عملية القيادة فالقيادة الادارية تحتاج لمراعب وشخصية متميزة مدبر قنا من قبل — بين الرئيس الإداري والقائد الإداري .

وإما ان يتم اختيار القادة على أساس الاختيار وكثيرا ما تدخل عوامل المحسوسية والوساطة والعوامل الشخصية في هذا الاختيار مما يؤدي إلى خطورة كبيرة وإلى رد فعل سيء لدى العاملين بالمنظمات لإحسانهم بسيطرة تلك العوامل على اختيار مهمة الجهاز .

ويؤدي عدم مراعاة الأصول العملية السليمة في اختيار القادة إلى عدم إدراكهم لأبعاد تلك المهمة الشدّة : مهمة القيادة . وبالتالي إلى فشلهم في قيادة المنظمات بأسلوب سليم قائم على مراعاة مبدأ مشاركة العاملين في القيادة وكذلك مراعاة معنويات العاملين .

وببعد ذلك على العاملين بالمنظمات الادارية الذين يشعرون أصلا بأنهم يجلسون على قمة الجهاز لا يستحق هذه القمة ، وبالتالي فإنهم يفقدون الأمل في أن يصل الأكفاء منهم — في المستقبل — إلى مثل هذه المناصب العليا .

١٠١ . إنهم يحقدون روح الحماس التي تدفعهم إلى العمل بخلابة ويدفع ذلك الرئيس الإداري — محافظة على التعامل مع العاملين بالأسلوب الإنشائي المجرد .

١٠٢ . الحزاءات مما يؤدي إلى تفاقم المشكلة بدلا من حلها .

سادسا : مشكلة تعدد أجهزة الرقابة :

تؤدي معظم النظم الوظيفية في البلدان النامية الى تربية الاحساس لدى العاملين بعدم الثقة الكاملة فيهم مع ان الاساس السليم هو منح الثقة للعامل لكي يستطيع ان يؤدي عمله بنجاح .

ويساعد على ذلك تعدد اجهزة الرقابة في المنظمات الادارية وعلى مستويات مختلفة فهناك اجهزة رقابة مركزية على مستوى الدولة وهناك اجهزة رقابة على مستوى المنظمة الادارية .

وكثيرا ما يحدث التضارب بين اختصاصات هذه الاجهزة المتعددة : بل كثيرا ما يؤدي تدخلها المستمر الى تعطيل الاعمال وادى ان يجنح العاملون الى الهرب من المسؤولية بعدم العمل والابتكار اصلا بدلا من الاقبال على العمل وتحمل المسؤولية

سابعا : مشكلة عدم التناسب بين السلطة والمسؤولية :

سبق ان تحدثنا عن ضرورة وجود تناسب بين السلطة وبين المسؤولية وبين المسؤولية والسلطة فلا يكفي ان نحمل موظفا مسؤولية معينة دون ان نوفر له السلطة — وامكانياتها — التي تساعد على تحقيق ما نيط به من مسؤولية .

ولا يعقل كذلك ان نمنح موظفا سلطة ضخمة دون ان نحمله بمسؤوليات تتناسب مع تلك السلطة التي منحت له .

وفي بلداننا النامية فان من اهم معوقات العمل الاداري ، اننا نثقل كاهل العاملين بمسؤوليات ضخمة ، ونطلب منهم تحقيق اهداف معينة دون ان نوفر لهم السبل الكافية بمساعدتهم على تحقيق تلك الاهداف .

وفى نفس الوقت ، فائنا نمخ سلطات ضمة — بما تحمل
من أمكانات وقدرات — لراكر وظيفية معينة دون ان يحمل أصحابها
بمسؤوليات تتناسب مع تلك السلطات الضمة .

والجانب الاول هو الشائع فى انبلدان النامية ، ولذلك فان من
أهم اسباب النجاء العملية الادارة هو التناسب بين السلطة
والمسؤولية .

المطلب الثانى

أولا : البيروقراطية

قلنا من قبل اننا سنتعرض لبعض المشكلات التى تعوق الادارة
العامه عن انقيام بواجبها فى تنفيذ الاهداف العامة على الوجه
الاکمل ، ستتعرض لتلك المشكلات من الناحية الفنية ، دون ان
نخوض تفصيلا فى بحث اسبابها الاخرى سياسية كانت ام اجتماعية،
الا بالقدر الذى تتطلبه ضرورة البحث فى تلك المشكلات من الناحية
الفنية .

وبديهى ان ما عرضناه من مشكلات فى المطلب السابق ، او
ما نعرضه الان فى حديثنا عن البيروقراطية إنما ترجع اسبابه
— بصورة او بأخرى — الى الظروف السياسية والاجتماعية
والاقتصادية التى تحيط بالادارة العامة فى بلد ما فالادارة العامة
ليست — ولن تكون — شئاً متميزاً عن بيئتها الاجتماعية والسياسية
وعن المؤثرات التى تؤثر فى تلك البيئة سلباً وإيجاباً .

اننا نتمنى — بإئتاكيد — ان تقود الادارة العامة بيئتها —
فى الدول النامية وان تأخذ بيدها نحو الافضل ولكن سيظل القول
صحيحاً ان الادارة العامة هى الوجه او المرآة لبيئتها ، بكل ما تحمله

هذه البيئة من ملامح : وكل ما تتأثر فى هذه البيئة من مؤثرات .

ويتضح ذلك فى البيروقراطية بمعناها الشائع كما سنوضحها — وفى اسبابها فمما لا شك فيه ان الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية التى مرت بها المجتمعات النامية ، قد تسببت بشكل او بآخر ، فى وجود البيروقراطية فى الادارات العامة فى تلك المجتمعات .

ان الاستعمار — قبل ان يرحل عن تلك المجتمعات النامية — قد ترك بصماته السيئة على اداراتها العامة ، وعلى نوعية الانسان فى تلك المجتمعات وما لادارة العامة — كما اوضحنا من قبل — الادارة او قيادة الجهود البشرية وما انجهد البشرية الا حصيلة نتاج البشر ، او نتاج مجهودات (الانسان) فى تلك المجتمعات ذلك الانسان الذى اثر الاستعمار فى شخصيته وفى نفسية وفى طموحه وفى جهده وحماسه للعمل .

مفهوم البيروقراطية :

هناك معنيان او مفهومان للبيروقراطية ، احدهما علمى ، والاخر شائع . وقبل ان نتناولهما بشرح ، نتحدث أولا عن الاصل اللغوى لكلمة بيروقراطية ، فاللفظ Bureaucracy يتكون من مقطعين هما Bureau (أى مكتب) و Cracy (أى حكم أو قوة أو سلطة ، (طبقا للمعجم اللاتينى لهذه الكلمة الاخيرة) ويمكن ان يذكر ايضا انها مشتقة من الاصل الاغريقى لكلمة Kratia (أى القوة) ان الكلمتين يخونان معنى لكلمة البيروقراطية ، وهو — لفظ المكتب او تسلط المكتب (٣٥) .

(٣٥) انظر فى ذلك الدكتور ابراهيم درويش — الادارة العامة فى الشرق .

اما المعنى العلمى المحايد : او الوجه الحسن لكلمة البيروقراطية فهو انها تعنى ضخامة التنظيم الادارى او الحكومى ، وهذا المعنى هو الذى اعتمدته عالم الاجتماع الالمانى ماكس وبر Maxveber فى نموذجيه وضخامة التنظيم تشمل معانى كثيرة مثل الاجراءات الحكومية الرسمية ، وسلطة الموظفين الضخمة .

فهى - اى البيروقراطية - انما تعنى هنا نظاما ضخما ، يتضمن اجراءات معينة طبقا للوائح والقوانين ، ويدير العمل موظفون يتمتعون بسلطة ، ويتصف هذا النظام والعلاقات بينه وبين العاملين به ، وبين العاملين بعضهم البعض . يتصف « بالرسمية » والبعد عن العلاقات غير الرسمية (اى الشخصية) .

أما المعنى السائع ، او الوجه السىء لكلمة البيروقراطية ، فيعنى الرويتينىة البغيضة ، والتقييد الجامد بحرفية نصوص اللوائح والتعليمات ، لا بروح تلك النصوص ، وعدم المرونة ، والعلاقات الرسمية الجامدة بين الرؤساء وبين المرؤسين (بما تتضمنه من عدم الثقة والتشكيك) والخوف من المسئولية ومن اصدار القرارات الحاسمة وعدم الرغبة فى التجديد والابتكار ، والتعقيدات الادارية وسوء التنظيم .

=

والممارسة ١٩٧٨ ص ٣٤٥ - وان كلمة Bureaucratec تعنى الموظفين المكتبيين اى الذين يعملون فى المكاتب ، وفق ما جاء فى التحدبد اللغوى لهذه الكلمة فى اللغة الفرنسية (وكما يذهب القاموس الفرنسى لاروس الى ذلك) والمعنى اللاتينى الكلمة Bureau هو اللون الغامق القاتم ولذا جاءت الكلمة الفرنسية pure لتعنى القماش الذى يغطى مناضد المكاتب الحكومية ، وانظر ايضا دكتور عبد الكريم دروبتى ودكنورة لداى تكللا - اصول الادارة العامة ١٩٦٨ ص ١٨٦ .

ويعرفها (لاسكى) بأنها « حالة تصل اليها المنظمة التي يسيطر عليها شكل قانونى يصعب تعديله حتى ولو تعارض مع مصالح حيوية لا تقبل المناقشة (٣٦) . فالموظفون فى هذه الحالة ، لا يهمهم — بشكل كبير — ان تحقق الادارة اهدافها وانما يهمهم اولا دفع المسئولية عنهم ، فهم انما يتقيدون تقيدا اعمى بنصوص اللوائح حتى ولو كان فى ذلك التقيد : اهدار للمصلحة العامة ، فهم يخذشون التصرف بمرونة بغية تحقيق الاهداف ،

وليس معنى ذلك ، ان احدا يطالب الموظفين بالابتعاد عن الشرعية القانونية او اهدار نصوص اللوائح والقوانين . فقد سبق لنا ان اوضحنا ان الادارة العامة ينبغى ان تستغل بالشرعية فى قراراتها ، حتى تضمن ان تكون تلك القرارات مشروعة ومنتجة لثمارها . ولكن ينبغى ايضا ان يستقر فى اعماقهم ، ان النصوص القانونية انما وضعت لخدمة المجتمع وتنظيمه ، لا لعرقلة تحقيق الاهداف العامة . ان النصوص القانونية روحا تسيطر عليها ، وليس من المنطقى اصلا ان تتكون هذه الروح بعيدة عن روح الخدمة العامة ، ولا عن اهداف وواجب الدولة وهو تقديم الخدمات للمواطنين وتوفير الرفاهية لهم وتحقيق مصالحهم غير المتعارضة مع الصالح العام .

هذا الجهد وعدم الرغبة فى التغيير لدى الادارة البيروقراطية يظهر حتى فى حالة رغبة السلطة السياسية فى احداث تغيير ، بل وحتى فى حالة حدوث تغيير فى الاحوال السياسية فى البلاد ، فقد تتغير السلطة السياسية ، او قد ترغب فى احداث تعديلات

(٣٦) انظر الدكتور احمد رشيد — الادارة بالاهداف فى المؤسسات الحكومية

جذريه فى المجتمع وفى اساليب اداء الخدمات واكن استجابة
الادارات البيروقراطية لتلك الرغبة او لتلك التعديلات ، تأتى بطيئة
متأخرة قاصرة عن مواكبة التجديد والتغيير المطلوب .

وهذا ما يعنيه جون ميليت John Millet حينما يقرر انه من غير
المتوقع لاي نظام ادارى بيروقراطى ان يحدث فيه تغيير جوهري
او اساسى اذا ما حدث تغيير فى نظام السلطة السياسية او فى
الشكل الحكومى (٣٧) .

وهذا المعنى الشائع للبيروقراطية ، هو الذى نقصده هنا
فى حديثنا عن المشكلات الادارية ، فالبيروقراطية هى المشكلة
الاساسية للاجهزة الادارية فى المجتمعات ائنامية . ان المجتمعات
النامية انما تتطلع الى اللحاق بالمجتمعات المتقدمة ووسيلها فى
ذلك هى التنمية ، والدور الاساس للتنمية انما يقع على عاتق
المنظمات العامة الادارية ، وبذلك يتضح لنا مدى الدور الحاسم
الذى يمكن ان تقوم به تلك المنظمات اذا اتصفت بالبيروقراطية -
فى اعاقة جهود التنمية . ونحب ان نوضح ان هذا المعنى الشائع
للبيروقراطية ، لا ينصرف فحسب الى المنظمات الحكومية فمن
الممكن ان تتصف به المنظمات الخاصة ، ولو ان ذلك يكون نادرا
غالبا .

ذلك ان المنظمات الخاصة انما تعمل بطموح معين ، يتمثل فى
طموح وحماس اصحابها لتحقيق اكبر قدر من الربح ، والمرتب
على نشاط مؤسساتهم وسمعتهم ونجاحها فى ميدان المنافسة مع
المنظمات المماثلة ، وذلك يترك اثره - بلانك - على قيادات تلك

(٣٧) راجع دكتور ابراهيم درويش - اترجع السابق ص ٣٤٨ .

المنظمات وعلى العاملين بها وعلى استعمال تلك الشبكات لبدء
الثواب والعقاب الفوريين • وعلى التأخير الفوري لكن من يتسبب
— بروتينيته — فى اضاءة فرص الربح والتقدم لتلك المنظمات •

اضافة فرص الربح والتقدم لتلك المنظمات •

المـلاج :

سبق ان اشرنا الى ان علاج أى مرض ادارى ، انما يتطلب
علاجاً للظروف — السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية —
المحيطة بالجهاز الادارى ، والتي قد تتسبب — بنسب معينة — فى
حدوث هذا المرض ، وبالتالي يساعد علاجها على علاجه •

وهذا العلاج لتلك الظروف ، انما ينصب اساساً على علاج
الفرد ، او الانسان فى تلك المجتمعات والانسان — كما قدمنا —
هو ركيزة الادارات العامة ، ومن جهده وجهود الآخرين يمكن ان
تؤتى تلك الادارات ثمارها المرجوة • وليس من شك فى ان هناك
حلولاً كثيرة لتلك المشكلة ، الا ان تلك الحلول ستلتقى فى النهاية
على العناية (بالادارى) تلك العناية التى تتطلب تدقيقاً واهتماماً
فى اختياره طبقاً للتوجيهات التى اوصحنها من قبل ، وتتطلب عناية
بالمناهج التعليمية ، وباندورات التدريبية المستمرة للاداريين ،
وتتطلب عناية واهتماماً بأحوالهم الوظيفية والعائد المالى لتلك
الوظائف ، وتتطلب استخدام اسلوبى الثواب والعقاب ، وتتطلب
اثارة روح الحماس فى نفوسهم ، وتشجيع الابتكار والتجديد ،
وبث الثقة فى نفوسهم ، وابعاد شبح المسؤولية والذوف منها عن
أذهانهم • الا ان الجانب الهام فى ذلك العلاج انما يتركز فى القيادة
الادارية الصالحة ، التى تستطيع ان يودى دورها الفعال فى علاج
البيروقراطية لا ان تكون هى سبباً هاماً من اسبابها ، فتستطيع

تلك القيادة بواسطة استعمالها لاسلوب ديموقراطية الادارة. ووبنها لروح الحماس واثعارها العاملين بمشاركتهم في تحمل مسئولية المنظمة ، وقيامها برفع الروح المعنوية للعاملين عن طريق اشباع وكفالة الحاجات المعنوية لديهم ، تستطيع بكل ذلك أن تعالج البيروقراطية ، وان تنهض بالادارات العامة ، وان تبث روح الحيوية في تلك الادارات ، وان تحافظ على تلك الحيوية .

فليس هناك — كما يقول مارتسال ديموك — تشكيل انساني يظل ساكنا ، فهو اما ان يبقى حيا خلاقا واما ان يتحالم ، ومن ثم تبرز مشكلة التوصل الى امثل الطرق لاكتشاف وتطبيق وسائل الاحتفاظ بالحياة والاستجابة الى الحاجات المتغيرة للمواطنين والمجتمع ، ولما كان التهديد الرئيسى للحياة انما يأتى من الجمود الذى يتولد عن البيروقراطية فلا بد ان يكون (الادارى) قادرا على ادراك هذا الجمود عندما يبدأ فى الظهور وان يتخذ الاجراءات اللازمة للتغلب عليه (٣٨) .

وليس هذا الصنف من القيادة بالشىء المحال ، فان المجتمعات نفسها — وكم فى صفحات التاريخ من أمثلة — تصل الى أقصى حالات الضعف والتخلف ، ثم تصحو على قيادات فذة ، تأخذ بيدها وترشدها وتقودها فى طريق الاصلاح والتقدم .

ان التطبيق السليم لعناصر العملية الادارية ، وخاصة ما يتصل بالقيادة ، وكذلك بالتنظيم وبإعادة التنظيم والتطبيق السليم لتوجيهات علم الادارة العامة والتفهم الصحيح لمدأ (استمرارية)

(٣٨) انظر ديموك (مارتسال ادوار ديموك) - الادارة العامة ١٩٦٧
ترجمة ابراهيم البرلس ص ٤٢٢ .

كل عنصر من عناصر العملية الإدارية ، كل ذلك يؤدي الى التصدى
للبيروقراطية وعلاجها .

واول خطوات العلاج هو أن يوقظ القادة الاداريون روح
(الشخصية) الانسانية فى الادارى . تلك الروح التى تتوارى
دائما خلف (شخصية الموظف) فيه ، ان (الانسان) قادر على
العمل والابتكار والتجديد دائما ، اما الموظف — بالمعنى البيروقراطى
لتلك الكلمة — فهو قادر فقط على ابعاد المسؤولية عنه وعلى الطاعة
آعمياء لرئيسه ولنصوص اللوائح .

تلك هى المشكلة الهامة ، وذلك هو العلاج ، إما عن أسباب
البيروقراطية الاخرى من تخصص يؤدي الى الروتينيه وجمود
القواعد واللوائح ... إلخ فكل ذلك يمكن تغييره والتحكم فيه ولكن
الصعب دائما هو الانسان وهو القدرة على تشكيكه واثارة روح
الحماس فيه ، خاصة فى ظل ظروف سياسية واجتماعية وثقافية اثرت
فى شخصيته وفى تكوينه النفسى تأثيرا معينا .

ثانيا - الاتصال

أردنا باختيار موضوع (الاتصال) ، التنبيه الى الاهمية
القوى التى يتصف بها فى عمئية الادارة ، بالرغم من ان الادارات
فى المجتمعات النامية ، لا توليه العناية الكافية انجديرة به ، ولذلك
فهو يتحول الى مشكلة من مشاكل الادارة مشكلة تحتاج الى بحث
جوانبها ، وكيفية اصلاحها .

مفهوم الاتصال واهميته :

فما هو الاتصال ؟ ان اول ما يتبادر الى الذهن ، ان الاتصال

هو تلك الاتصالات التليفونية التى تتم داخل المنظمة !! الا ان الاتصال عملية أوسع واعمق من ذلك بكثير .

فيعنى الاتصال فى المنظمة العامة ، كيفية ارسال واستقبال الافكار ، والآراء ، والمعلومات والتعليمات ، والاقتراحات والامور وردود فعلها داخل المنظمة الادارية وخارجها وكما ان (ز اعصاب) الجسم البشرى ، تقوم بنقل كل الاتصالات داخله ، كذلك فان الاتصالات فى المنظمة العامة ، تقوم بذات الوظيفة . ولذلك فاذا فسدت هذه الطرق ، او تعطلت ، فانها تصيب المنظمة بالفشل .

ولذلك فاننا نرى اغلب علماء الادارة العامة يهتمون بموضوع الاتصالات فى المنظمات الادارية العامة ، فنرى (شستر برنارد) يطور نظرية ادارية هامة تتركز على مفهوم الاتصال (٣٩) .

ويبين (رنسيس ليكرت) أهمية عملية الاتصال ، ويبين انها عملية معقدة تتضمن ابعاد كثيرة (٤٠) .

بينما يعتقد (فيفتر) فى النظرية التى تقول بأن التنظيم ذاته ، ما هو الا شبكة اتصالات متشعبة من كافة الاجزاء المكونة له ، وان النظريات التقليدية التى كانت تعتبر الاتصال عملية ثانوية ، قد فقدت قيمتها بعدما تبين ان الاتصال هو العصب الحساس للتنظيم ، والعامل المؤثر فى قدرته وكفايته نحو تحقيق اهدافه (٤١) .

(٣٩) راجع ديموك - الادارة العامة - المرجع السابق - ص ٤٤٥ .
(٤٠) راجع رنسيس ليكرت - انماط جديدة فى الادارة - ترجمة ابراهيم على البرلس - مراجعة دكتور محمد توفيق رمزى ١٩٦٦ ص ٩٩ .
(٤١) راجع الدكتور اسماعيل صبرى مقلد - دراسات فى الادارة العامة - ١٩٨٠ ص ٢١٧ .

ويكفى لبيان أهمية الاتصال في المنظمة العامة ، ان نذكر ان كل عناصر العملية الادارية — كما سبق ان بيناها — انما تتوقف على الاتصالات ، وبدون الاتصالات فانها تصبح مجرد افكار نظرية في ذهن (الادارى) دون ان تتعدى ذلك الى مرحلة التطبيق العملى .

ان القرار الهام الذى يتخذه القائد الادارى ، لا يمكن ان يتكون اصلا لديه اذا لم توفر له عملية الاتصالات ، اسسه التى يتكون عليها وعناصره التى يتكون منها ، واذا تكون هذا القرار ، صدد فعلا ، فما جدوى صدوره اذا لم توفر عملية الاتصالات سبل ابلاغه الى من يتولى تطبيقه ، واذا ابلغ القرار فما جدوى ابلاغه ، اذا لم توفر عملية الاتصالات للقائد الادارى معرفة صداه ورود فعله ، وكيفية تطبيقه ، ومدى نجاح القرار ذاته ، او مدى نجاح تلك الفكرة النظرية انتمى كانت تحيا في ذهن القائد ، عندما انتقلت من المجال الذهنى الى المجال الواقعى ، وما جدوى كل ذلك اذا لم توفر الاتصالات له المراقبة والمتابعة المستمرة ، وما قد ينتج عنها من تعديل للقرار ، او استبدال آخر به ، او الغائه نهائيا ، اردنا ان نضرب بذلك مثلا جزئيا على أهمية الاتصال بالنسبة لخطوة واحدة من خطوات الادارة .

وتترداد أهمية موضوع الاتصالات مع كبر حجم المنظمات العامة — فى عالمنا المعاصر وتضخمها وتشعب فروعها واقسامها فى فى اماكن مختلفة متباعدة ، ومع تشعب وتفرع تلك الاقسام . . حتى ولو تقاربت أماكنها — بسبب اتباع أسلوب (التخصص الدقيق) .

أنواع الاتصالات ووسائلها :

يقسم فقهاء الإدارة العامة الاتصالات الى أنواع مختلفة ، طبقا لئلاساس الذى يبنون عليه تقسيماتهم ، فيمكن أن تقسم الاتصالات الى :

أولا : اتصالات داخلية (أى تتم تبين اجزاء المنظمة) او اتصالات خارجية (أى تتم بين المنظمة ويبين خارجها ، سواء كانت تلك الاتصالات مع المنظمات الاخرى أو مع الجمهور) •

ثانيا : اتصالات صاعدة او هابطة او جانبية : ويقصدون بالاتصالات الصاعدة الانصالات التى تتم لنقل معلومات او بيانات او اراء من داخل المنظمة (الادارات الوسطى او الدنيا) الى قمة المنظمة •

— أو اتصالات هابطة أى تلك الاوامر والتعليمات والقرارات والتوجيهات التى تأتى من قمة المنظمة الى المستويات الأدنى منها •

— أو اتصالات جانبية أى تلك التى تتم بين ادارات او اقسام المنظمة التى تتماثل فى المستوى او المرتبة بالنسبة لمستويات التنظيم الهرمى وتدرجه •

ثالثا : الا ان التقسيم الشائع هو تقسيم الاتصالات الى اتصالات رسمية واتصالات غير الرسمية ، ويمكن ان تتدرج التقسيمات السابقة داخل هذا التقسيم الشائع •

فما هى تلك الاتصالات : الرسمية وغير الرسمية ، وما وسائل كل منها •

الاتصالات الرسمية :

وهى تلك التى تنظم القواعد والتعليمات الرسمية ، اسمها

ووسائلها وكيفية القيام بها ، وتتضمن ارسال واستقبال الاوامر والتعليمات والقرارات والتقارير ومدخرات الرأي داخل المنظمة .

وهى اما ان تتم ابتداء من القيادة الادارية بقصد الاتصال بالادارات الوسطى او التنفيذيه وفى تلك الحاله فانها تتضمن تعليمات والتوجيهات والقرارات الصادرة من تلك القيادة .

او تتم صاعدة من تلك الادارات - الوسطى والدنيا - الى الادارة العليا متضمنه ردا على استفسار - معلومات ، او اقتراحات او مبالغ او شكاوى ...

او تكون فى صورة اتصالات جانبية تتم بين الادارات المتماثلة من حيث المستوى .

ويلاحظ علماء الادارة العامة - مثل رنسيس ليكرت . . انه دائما ما تركز نظريات الادارة على الاتصالات الهابطة من القيادة الى ما دونها ، دون الاهتمام بالاتصالات الصاعدة من تلك الادارات الى القيادة (٤٢) .

أى ان الادارة ، تركز على طرق توصيل تعليماتها ، وأوامرها ، دون ان تهتم بتدبير طرق اتصال الادارات الادنى منها بها ، بما تحمله تلك الاتصالات الصاعدة من اقتراحات او شكاوى او مطالب او معلومات .

والحق انه من اهم واجبات القيادة ان تهتم ليس فقط بتوصيل اوامرها وقراراتها بل كذلك بصدى هذه القرارات ، وبمقترحات العاملين . وقد سبق ان تحدثنا عن القيادة الديمقراطية وعن ضرورة قيام تلك القيادة الناجحة باشعار العاملين بمشاركتهم بآرائهم فى ادارة المنظمة وان آرائهم تلقى الاهتمام الواجب بالاضافة الى ما سبق ان اوضحنا بالنسبة للفوائد التى تعود على المنظمة وعلى

(٤٢) راجع رنسيس ليكرت - انماط فى الادارة - المرجع السابق ص

قيادتها بانتقالى — حين تصدر قراراتها على ضوء آراء العاملين الدين
قد يتبدل لهم الالام بتفصيلات العمليات — خاصة فى قاعة
المنظمة — بصورة يمكن ان تستفيد منها قيادة المنظمة عند اصدار
قراراتها •

وهذا ما يقرره (الكسندر ليتون) من أن الاتصال من الموظفين
الى الادارة لا يقل أهمية عن سريان الاتصال فى الاتجاه العكسى ،
ولو انه يغفل فى اغلب الاحيان (٤٣) •

وهذا ما يؤكد ان القيادة — كما يقولو « ديموك » ليست
ببساطة ما يصدر عن المكتب الاعلى بل ان القيادة هى الجهود
الروحى الفعال لكل عضو فى التنظيم تبعاً لمدى سلطته ومسئوليته
وهى تمتد رأساً الى اسفل الى مستوى التنفيذ •

ومن المهم هنا ان نشير الى نقطة هامة ، وهى انه اذا كنا قد
تحدثنا عن ضرورة الاهتمام بالاتصال الصادر من القمة ، والاتصال
الصاعد من القاعدة فانه ينبغى الاهتمام بأن كلا الاتصالين يمران
— فى معظم الاحيان — بالادارات الوسطى • فخطوط الاتصال —
كما يقولون — تتقابل وتتمر وتلتقى عند مديرى الادارات الوسطى •

فالادارات الوسطى هى التى تتلقى الاتصالات الصادرة من
القمة متضمنة الاوامر والتعليمات كى تنقلها الى القاعدة وهى فى
ذات الوقت التى تتجمع لديها اتصالات القاعدة التى تتضمن
الاقتراحات والمعلومات والشكاوى التى يراد توصيلها الى القمة •
يتضح من ذلك مدى الدور الذى يمكن ان تقوم به تلك

(٤٣) راجع ديموك — الادارة العامة — المرجع السابق ص ٤٤٦ •

الادارات الوسطى اذا كانت موصلا جيدا وامينا ، او اذا كانت معوقا من معوقات الاتصال الفعال ولذلك فانه ينبغي على القائد الادارى الناجح ان لا يكتفى بمجرد اصداره الاوامر او التوجيه ، بل يجب ان يكون متأكدا - مسبقا على ضوء التجربة والمتابعة والاختبارات المفاجئة - ان توجيهه وقد وصل حاملا ذات حماسه وحيويته ، لا انه وصل مجردا من الحماس والحيوية ، بحيث وصل مجرد امر جامد بلا روح .

وسائله :

ويمكن ان نعدد وسائل مختلفة للاتصال الرسمى ، فيمكن ان نقسمه الى وسائل شفوية ، كالمكالمات التليفونية ، والمقابلات ، والاجتماعات والمؤتمرات والتصريحات (وتتم كل هذه الوسائل بصورة رسمية وتثبت بعد القيام بها) .

ويمكن ان يتم الاتصال الرسمى بوسائل كتابية كالتعليمات الكتابية والتقارير والمنشورات والكتب الدورية والطلبات والشكاوى والمقترحات التى يقدمها العاملون . والمذكرات التى تتبادلها الادارات داخل المنظمة .

هذا واذا كان الاتصال الرسمى ضروريا فى المنظمة ولا يمكن الاستغناء عنه كما انه يتميز بالانضباط والقدرة على متابعته ، وكذلك الدقة وسهولة الاشراف عليه ، فان كل ذلك لا يغنى عن النوع الاخر هو الاتصالات غير الرسمية .

الاتصالات غير الرسمية :

هى تلك التى يتم بها نقل المعلومات والافكار بصورة غير رسمية ولا يعنى ذلك - كما يقولون - ان يتم خارج مكان العمل الرسمى

او فى غير اوقات العمل الرسميه - ولكن المقصود تبادل تلك المعلومات خارج مناذ الاتصال الرسمية (٤٤) . ويعتمد الانسان غير الرسمي ، على الصلات التى تولدها العلاقات الاجتماعية والانسانية بين العاملين فى المنظمة ، وقد سبق ان اوضحنا خطورة واهمية تلك الصلات الجديدة التى تولدها الدائرة الاجتماعية الجديدة دائرة العمل - بين اناس ربما كان لا يعرف بعضهم بعضا : قبل اشتراكهم فى صفة جديدة او رابطة جديدة وهى رابطة العمل معا .

وتبنى كثير من القرارات الهامة اصلا على تلك الاتصالات غير الرسمية ، بل ان القيادة الناجحة هى التى تستطيع ان تعتمد على الاتصالات غير الرسمية - بجانب الاتصالات الرسمية - فى سبيل التمهيد لاصدار القرار والتمهيد لنجاح تطبيقه .

ولا شك انه قد يكون للاتصالات غير الرسمية عيوباً معينة من ناحية عدم دقة المعلومات التى تضر عن طريقها احيانا ، او عدم قدرة القيادة على الاشراف عليها . الا ان ذاك لا يعنى الاستغناء عنها . فالاتصالات الرسمية لها ايضا عيوبها فمن الممكن اغفال بعض الحقائق - بطريقة او باخرى - حتى ولو تم ذلك بواسطة الاتصالات الرسمية .

وهذا ما يؤكده (ديموك) حين يقرر ان من عوائق الاتصال الفعال - كما سيبينها - التنظيم الرسمي الذى لا يأخذ فى اعتباره العلاقات الاجتماعية فالاتصال لا يجرى الا فى جو طليق (٤٥) .

(٤٤) راجع دكتور محمد سعيد عبد الفتاح - الادارة العامة ١٩٧٣ ص ٢٠٠
(٤٥) راجع ديموك - الادارة العامة - المرجع السابق ص ٤٤٧ .

وهناك وسائل كثيرة للاتصالات غير الرسمية مثل المكالمات
التليفونية واللقاءات الشخصية : وكذلك المقابلات والاجتماعات
التي قد تتم في مناسبات اجتماعية مختلفة .

مشكلة الاتصال :

بيننا فيما سبق ماهية وكيفية الاتصال ، وبيننا ان الاتصال
الجيد هو عصب المنظمة العامة والاتصال الجيد لا يتكفى فيه مجرد
نقل الافكار والآراء . اى مجرد ان يصل الى المستقبل القرار
الذى اصدره المرسل ، وانما يجب ان يتم استقبال تلك الافكار
والآراء « طازجة » - اذا صح هذا التعبير - اى بذات روحها
وحرارتها وحيويتها ، اى المهم الا يفقد الاتصال تلك الروح وتلك
الحرارة والحيوية ، وهذا هو الاتصال الجيد .

والاتصال الجيد يستلزم اسسا او عناصر هامة ، سواء فى
المرسل او فى المستقبل او فى موضوع الاتصال ووسائله ، او فى
النتيجة المترتبة عليه ، بالاضافة الى ظروف المنظمة من حيث
ضخامتها - او من حيث نوعيتها ، كذلك يتأثر الاتصال - كما
يتأثر كل شئ فى المنظمة بالروح السائدة فيها وبالعلاقات الاجتماعية
التي تربط بين العاملين بها ، وبنوعيه القيادة .

فاذا فقد الاتصال هذه الاسس او العناصر - كلها او بعضها
- فانه يصبح (مشكلة) من مشاكل الادارة العامة ، ويدهى ان
الاسس او عناصر او شروط الاتصال الجيد هى - فى حالة عدم
تحقيقها - هى الوجه الاخر لمشكلة الاتصال ، ذلك انها مستعدو -
فى هذه الحالة - معوقات للاتصال .

فم هى تلك المعوقات وكيف يمكن معالجتها ؟

معوقات الاتصال :

يشير علماء الادارة العامة الى ان معوقات او صعوبات الاتصال كثيرة ومتعددة ومتنوعة ، وتختلف الظروف الخاصة بكل منظمة ، الا انه يمكن تناول هذه المعوقات بصفة عامة على النحو التالي :

أولا : اختلاف المفهوم :

ذلك ان مفردات الاتصال انما تتكون من لغة وكلمات ومصطلحات والاتصال الجيد هو الذى يتفق فيه او يتوحد فيه (مفهوم) تلك اللغة بين المرسل والمستقبل ، ولا نعنى هنا باختلاف اللغة ، اختلافها من لغة لاخرى وانما نعنى بها اختلاف المفهوم فى اللغة الواحدة . وهذا ما يشير اليه ديموك ، حينما يقرر ان علماء الادارة العامة - مثل شستر برنارد - يركزون على (اللغة المشتركة) بين اطراف الاتصال وان نجاح الاتصال فى المنظمات ، يرجع الى هذا التوحد فى مفهوم اللغة ، ويشير الى التجارب والاستقصاءات التى تمت فى بعض المنظمات حول الاتصال ، والى ما يقرره العاملون - فى تلك المنظمات - من ان نجاح الاتصال فيها انما يرجع الى ان قيادة المنظمة (تتكلم لغتنا) على حد تعبير هؤلاء العاملين (٤٦) .

وترجع صعوبة اللغة واختلاف مفهومها الى عدة اسباب :

١ - فقد يكون ذلك راجعا الى اختلاف البيئات واللهجات المستعملة .

٢ - وقد يرجع الى التخصص الدقيق ، الذى يؤدى الى

(٤٦) ديموك - المرجع السابق ص ٤٤٥ .

وجود مصطلحات معينة فى بعض التخصصات يصعب فهمها على
التخصصات الأخرى .

٣ - وقد ترجع الى عدم سهونة التعبيرات ذاتها فى موضوع
الاتصال ، فقد يترجم البعض أفكاره الى لغة او تعبيرات غامضة
او مبهمه .

٤ - قد يكون ذلك راجعا الى عدم قدرة المرسل على شرح
افكاره - وهذه موهبة ذاتية قد توجد فى البعض وقد لا توجد
فى البعض الآخر - او الى عدم قدرة المرسل اليه - اصلا - على
الفهم ، حتى ولو كانت اللغة بسيطة ميسرة .

٥ - وقد يرجع السبب ، الى اختلاف الثقافات بين المرسل
والمستقبل .

وعلاج تلك المشكلة او الصعوبة - اختلاف المفهوم - يتم عن
طريق الاتفاق على حد أدنى موحد من المفهوم للمصطلحات
المتبادلة ، ومراعاة نوعية المستقبل ، والمتابعة التى تؤدى الى معرفة
هل وصلت الرسالة - موضوع الاتصال ؟ وهل فهمت ؟ وما رد
الفعل ؟ ويمكن ان تتم هذه المتابعة باللقاءات الشخصية وغير ذلك .

ثانيا : ظروف المنظمة :

قد تؤدى ظروف المنظمة وظروف العمل فيها ، من حيث ضخامة
حجم المنظمة وضخامة اعمالها ، وتنشعب فروعها واتقسامها وتباعدها
مكانيا الى صعوبة الاتصال كالاتى :

١ - ذلك ان المنظمات الكبيرة تنقسم - بالطبيعة - الى
مستويات ادارية متعددة ، ونوجد رئاسات متعددة لكل تلك
المستويات وهذا كله يؤدى الى صعوبات فى الاتصال بين قيادة

المنظمة ومستوياتها — او بالعكس — او بين تلك المستويات بعضها البعض .

٢ — وقد يؤدي تشعب فروع تلك المنظمات — مكانيا — وتباعدها عن بعضها البعض قد يؤدي الى صعوبات معينة في الاتصال ، ولا شك ان الانظمة المركزة شديدة التركيز تؤدي الى تفاقم تلك المشكلة ، ويمكن علاج ذلك — حسب الظروف — بواسطة اللامركزية الادارية .

٣ — وقد تكون الصعوبة راجعة الى شخصية الرئاسات ذاتها ، وميلها الى تركيز السلطات في يدها ، وحصر سلطة اتخاذ القرارات — في كل صغيرة وكبيرة — فيها ، مما يؤدي الى ضرورة الاتصال في كل الامور ، والافراط في الاتصالات يؤدي — على عكس ما هو متصور — الى فقد أهمية القيادة ، وعدم التمييز بين أهمية الموضوعات ، ويؤدي كل ذلك الى مشاكل معينة في الاتصالات . وبالتالي فان علاج ذلك يتم عن طريق الاستعانة بمبدأ (التفويض) كما سبق ان درسناه .

٤ — وينبغي الاشارة الى انه كما يؤدي الافراط في الاتصالات الى صعوبات معينة ، فان ندرة الاتصالات ، تؤدي الى ذات الصعوبات (٤٧) .

ثالثا : العوامل النفسية :

١ — قد تؤدي شخصية رئيس المنظمة الانعزالية ، الى صعوبة الاتصالات ، والى تردد الرؤسين في الاتصال به .

(٤٧) راجع دكتور عبد الغنى بسيونى عبد الله — اصول علم الادارة العامة — ١٩٨٢ ص ٣٩٠ .

٢ - وقد تؤدي شخصيته في استقطاب بعض العاملين ،
وتقريبهم اليه ، والاستماع اليهم وإلى أحجام الآخرين عن الاتصال
به .

٣ - وقد تؤدي شخصية الرئيس ذواتهم إلى ذات النتيجة
فهناك من الرئيسين من يتصفون بحب الاقتراب إلى رئاساتهم والاتصال
بهم ، وإبلاغهم بما يعرفون أصلاً أنه يسعدهم ويرضى غرورهم ،
حتى ولو كان ذلك على حساب إغفال الحقائق .

٤ - وقد يرجع ذلك - أي صعوبة الاتصال - إلى محاولة
العاملين إخفاء أخطائهم عند اتصالاتهم فبديهي أن مثل هؤلاء
العاملين مع مثل هؤلاء الرؤساء لن يظهروا خلال اتصالاتهم أوجه
تقصيرهم أو أخطائهم . وتشترك كل هذه المظاهر ، في أنها تتم
في جو نفسي غير سليم ، عكس المطلوب أصلاً وهو أن يسود
المنظمات جو من الثقة ، وأن الاكتفاء بالاتصالات الرسمية يساعد
على سريان هذه الروح - روح الشك وعدم التفاهم والفواصل
النفسية بين قيادات المنظمة وقواعدها وبين العاملين بعضهم البعض .

وهذا ما يشير إليه غالبية علماء الإدارة والمهتمين بشئونها ،
حين يقررون - مثل (رنيسيس ليكرت) - إلى أن الخوف والارتياب
وفقد الثقة تشوه الاتصالات ، أنه من الضروري أنه تسود الثقة
المتبادلة والاطمئنان بين أفراد التنظيم فهذا أمر لازم إذا ما أريد
لعملية الاتصال أن تعمل بكفاءة ، ومثل (ديموك) الذي يشير إلى
فقدان الجانب غير الرسمي والاكتفاء بالاتصالات الرسمية
الروتينية ويعدد آراء خبراء المنظمات التي تقرر أن الاتصالات
الداخلية الروتينية تنقص الانتاج بما يساوي ملايين الدولارات
وأن الأفراد الذين يعوزهم الحافز أو معرفة السبب أو الهدف

انذى يعملون من أجله ، ينتجون اقل مما اذا أصبحوا على دراية كافية به ... وقد سبق ان اشرنا الى رأيه فى أن التنظيم الرسمى الذى لا يأخذ فى اعتباره العلاقات الاجتماعية ، يعد احد معوقات الاتصال الجيد وان الرهبة — من الرؤس نحو رئاسته — تؤدى الى ذلك (٤٨) •

اننا نعتبر ان القائد الادائى الناجح — متى توافرت له الامكانيات — يمكن ان يتغلب على هذه الصعوبات النفسية — بشرط الا يكون هو أهم اسبابها وهذا بديهى فى القائد الادارى الناجح — وذلك بأن يسود المنظمة جو من الثقة والود ، ان مجرد ابداء القائد للاهتمام بكل المتصلين به — مهما اختلفت مستوياتهم وحسن اصغائه ، ومروره على مواقع العمل — بصورة بعيدة عن طريق الرسمية المتعلقة التى تصاحبها مظاهر معينة — واختصار الطرق بعقد الاجتماعات فى الموضوعات التى تتطلب اتصالات كثيرة ، فيجمع كل الاطراف بدلا من الاتصال بكل منهم ، حتى يكونوا جميعا وجها لوجه فى مناقشات يجب الا يظللها الجو الرسمى وحده •

بالاضافة الى اهتمامه بمتابعة الاتصالات ، والتأكد من وصول موضوعاتها حية نابضة ، والتأكد من قيام الادارات الوسطى بدورها فى ان تكون موصلا جيدا ، وبثه للثقة فى نفوس العاملين وتشجيعهم على الاتصال ، مع مراعاة عدم تغارض ذلك مع مبدأ وحدة القيادة — كما سبق ان اوضحناه — كل ذلك يؤدى الى التغلب على معوقات الاتصال الى حد كبير ، وبالتالي الى علاج تلك المشكلة الهامة •

مشكلة الاتصال •

(٤٨) راجع ريميس لىكرت — المرجع السابق ص ٩٩ . وراجع ديموك — المرجع السابق ص ٥٧٨ ، ٤٤٧ •

المبحث الثاني

الأصلح الإداري

المطلب الأول

مقومات الأصلح الإداري

نتناول في هذا البحث أسس الأصلح الإداري ، وما هي الروح التي يجب ان نهيمن على تلك الأسس ، ونستقي عن البيان ، اننا لن نتعرض لجوانب الأصلح الأخرى ، بل بالجموع والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية فهذه امور تتناولها العلوم الأخرى المتخصصة ، ولكننا سنمسن تلك الظروف اذا استلزم ذلك تناولنا لموضوعنا .

أولا : الأصلح الإداري عملية شاملة

وقد تناولنا من قبل بعضاً من المشاكل الإدارية ، من الناحية الفنية — والقينا عليها بعضاً من أضواء — ولا يمكن ان يتم حل هذه المشاكل او علاجها حلاً او علاجاً جزئياً ، فان العملية الإدارية — كما اوضحنا من قبل — متشابكة متداخلة . ولذلك فان حل مشكلة جزئية ، سيؤدي الى حل جزئي — او مجرد مسكن مؤقت اذا صيغ هذا التعبير — ولكنه لن يعطى الأثر المطلوب كاملاً . ذلك ان عدم حل المشاكل الأخرى او عدم اصلاحها ، سيؤدي الى ان يفقد الحل الجزئي لشكلة معينة . معظم اشرفه .

ولذلك فان موضوع الأصلح الإداري يتطلب نظره شاملة على المنظمة — بل المنظمات ومحاولة تقديم الحلول الجزئية — لا الحلول الجزئية .

وفد يندور البعض : أن اسلوب الحل الجزئى . يند مع
ظروف المجتمعات النامية ومع إمكاناتها . بينما يعد الحل الجدى
— أو الشامل الكامل — مخطفا لها فوق طاقتها .

والحق : أننا نعتقد أن حل مشاكل المجتمعات النامية . إنما يتطلب
ضرورة دفع حركة التنمية فيها : وأن يندقق ذلك بأجهزة إدارية
متهاكة . ولن يتحقق الإصلاح لتلك الأجهزة الإدارية . بواسطة
عملية (الترقيع) فهذه هى المشكلة التى يراد بها إصلاح مشكلات
المنظمات العامة ! وإنما يتحقق الإصلاح بالتحول الكاملة الشاملة
لتلك الأجهزة .

ولست تلك الحلول بالامر المستحيل ، إذا صدقت النوايا ،
وتوفر الاقتناع . وتضافرت الجهود .

صحيح أن الظروف الاجتماعية والاقتصادية لتلك المجتمعات :
تخلق منظمانا بمعوقات تؤدى بتلك المنظمات سيئة الاداء الى أن
تزد سوءا ، ولكن ليس من الإصلاح اصلا ، أو التحجج بظروف
تلك المجتمعات ، أو القول بقصور تلك الظروف — الاقتصادية على
وجه الخصوص — عن القيام بعملية الإصلاح الإدارى الشامل ، كل
ذلك يعزى تلك المجتمعات المختلفة تخلفا ، فى وقت تسير فيه حركة
تقدم الدول المتقدمة بسرعة رهبة ، مما سيؤدى فى النهاية إذا
لم تتم عملية الإصلاح الشامل — الى إردىاد الهوة والمسافات بين
كل من الدول المتقدمة والدول المتخلفة .

ولقد بينا من قبل أن عملية الإصلاح الإدارى ، ليست بالعملية
السحرية ، أنها لا تحوى طلاسم ولسرا غامضة ، وإنما مردالام،الى
ارجاع الأشياء الى أصولها وتفتحصها على ضوء الاصول الصحيحة
والسليمة لعناصر العملية الإدارية وعلى ضوء التوجيهات النسبية
نظم الإدارة العامة .

ثانيا : الاصلاح الادارى : عملية مستمرة :

ولا يتصور احد - وينبغى له ألا يتصور - ان الاصلاح الادارى عملية لاحقة على اقامة المنظمات العامة ، ذلك ان الكائن الحى - والاشياء عموما من باب أوانى - محتاجة دائما لعمليات الاصلاح النفسى والعنوى - بحسب النوعيات المختلفة لمراد اصلاحه .

ومشكلة المشاكل فى مجال المنظمات الادارية العامة ، انها تؤجل التفكير فى الاصلاح ، الى ان تظهر العيوب والمشاكل .

والمنطق السليم يفترض أصلا حدوث مشاكل معينة ، ويفترض ان يتم (التخطيط) على اساس افتراض حدوث هذه المشاكل ثم يضع لها الحلول المناسبة مسبقا . كما ان المنطق السليم يفترض ان عملية الرقابة - بمعنى المتابعة كما سبق ان اوضحناها - تقوم بالدور الملقى ، وهو ملاحظة اية مشاكل جديدة ، لم تشملها دائرة (التنبؤ المستقبلى) فى التخطيط ، وسرعة العمل على اصلاحها بالاضافة الى متابعة ظهور واصلاح المشاكل التى توقعها (التخطيط) اصلا . من هذا المنطلق منطلق الايمان « باستمرارية » فكرة الاصلاح ، يمكن علاج كثير من المشاكل منذ ظهورها ، بدلا من تركها تتسخم وتتراكم ، مما يهوق عمليات الاصلاح ذاتها .

نألفنا : الاصلاح الإدارى يرتبط بالبيئة :

من أنبدينى ان القيام ببذر أية بدور فى غير تربتها . لن
يثمر الثمار المرجوة ولذلك فإنه يلزم التنبيه - بالتحاح - الى ان
وجود أفكار معينة تصلح فى بيئة ، معينة لا يعنى صلاحيتها لبيئة
أخرى .

وعلى ذلك فإن مسألة الحلول الجاهزة المستوردة ، قد تصلح
فى مجالات المادة والآلة الى حد معين - ولكنها لا تصلح بالضرورة
فى مجالات الانسان . والادارة فى اعتقادى . هى الى حد كبير -
انسان ونظم . ولذلك فإن أولى خطوات الاصلاح ، هى تفجير
الطاقات الكامنة فى الانسان ، وبث روح الحماس فيه وأن يتأتى ذلك
الا بالتعامل معه من خلال شخصيته التى تكونت فى بيئة معينة ،
وتأثرت بأفكار ومعتقدات وتقاليد معينة .

وبالمثل فإن النظم التى تصلح لهذا الانسان ، ينبغى ان تكون
متوافقة مع شخصيته وبيئته .

رأى يعنى هذا الوقوف فى وجه التجديد ، أو محاولة تعديل
المفاهيم لدى هذا الانسان الى الاصلح ، ولكننا نقصد ان تلك
المحاولة ينبغى ان تتصل بأفكاره وقيمه برباط معين ، وألا تنفصل
من تلك الافكار القيم انفصالاً تاماً .

ولربما كان ما نقوله هو تردد لما قرره استاذنا الدكتور عبد
الحميد متولى ، من انه يجب علينا الا ننقل الافكار والنظم من مجتمع
آخر الى مجتمعنا ، بأمل اصلاح تلك المجتمعات ، بل ينبغى ان
ننتقل نحن أولاً الى تلك الافكار ، لئلا نعرف مسبقاً هل تصلح
لنا أم لا .

وهذا هو ما يقرره أيضا تقرير الخبيرين الأمريكيتين « لوفر جيليك » و « جيمس ك * بولوك » اللذين استدعتهما الحكومة المصرية سنة ١٩٦٢م لدراسة الانظمة الادارية بمنظماتها العامة ، عقد قررا في تقريرها انه لا يمكن بحث خطط لاعادة تنظيم الجهاز الاداري للدولة ، او أي جزء منه بمعزل عن التعرف على التيارات العامة التي تسود حياة الامة ، والمعتقدات الاساسية التي يدين بها ... وان صلاحية الجهاز الاداري ليست بانهية بتفصيله فقط ، ولكن أيضا بمعتقدات وقيم العاملين فيه ، لذلك لا بد من دراسة ثقافة الامة ذاتها ، وفهم المعتقدات والقيم التي تدير عليها الامة في حياتها .

رابعاً : عملية الاصلاح الاداري اساسها الاقتناع بالضرورة
سبق ان اشرنا كثيرا عند دراسة الصعوبات التي قد تعترض تنفيذ عناصر العملية الادارية ، اشرنا الى ضرورة اقتناع العاملين في المنظمات العامة — رؤساء وكوادرهم — بالضرورة الحقيقية للعناصر .

ان القيام بعمل ما في دوح اقتناع بالضرورة الحقيقية : ان السكون البحر او ان نزرع الهواء ! وبالمثل فان عملية الاصلاح الاداري ينبغي ان يتوفر لها الاقتناع الصادق من الجميع .

ولذلك فان الاصلاح ينبغي ان تسبقه عملية تمهيدية : تتمثل في شرح الفكرة وجدواها ، وفوائدها — على الوطن والامة واشرادها — بل وشرح تلك الافكار للجمهور ، فالمنظمات لا تعمل بدون جمهور ، ولا تتحقق مفعليها الا بتعاون الجمهور . ولذلك فمن مهمة العلاقات العامة المنظمة ان يكون منبرها لاطلاق انبرو بجاندا بقدر ما يمكن عملية اعلامية ممتدة لتؤدي الى تغيير السلوك

المنظمات واختار اصلاح تلك المنظمات ، لتقى تتحس برسالتها على تقديم الخدمات للجمهور بحسرة متوقعة .

خامسا : الاصلاح الادارى عملية اداريه :

والاصلاح الادارى لا يخرج — بدائية ونهاية — عن ان يكون عملية ادارية مستمرة ، مثلها مثل العملية الادارية التى نمرحنا عناصرها من قبل . فهى — عملية الاصلاح الادارى — انما تتكون أيضا من تخطيط وتنظيم قيادة (تنسيق وتوجيه) ورقابة .

ويحوى كل عنصر من عناصرها ، تلك التوجيهات التى تحدثنا عنها من قبل ويستترشد — أو ينبغى ان يستترشد — بكل المقومات اللازمة لنجاح كل عنصر . ولذلك غلبت غريبا ، اننا قلنا من قبل ان عملية الاصلاح الادارى ، تبدأ بأرجاع كل عنصر من عناصر العملية الادارية الى اصوله الاولى ، ثم تفحصه ، لبيان أوجه القصور او الخلل فيه ، ومحاولة علاجه جذريا ، على ان يتم علاج بقية العناصر فى ذات الوقت . وبذلك تنتظم الادارة مرة واحدة .

سادسا : الاصلاح الادارى عملية جماعية :

يخطئ من يتصور ان الاصلاح الادارى ، انما هو مهمة القيادة بحسب ذلك ان دور القيادة دور رائد لا شك فيه ، ولكنه لا يغنى ليعدا عن الادوار الاخرى ، التى يقوم بها — او يجب ان يقوم بها — كل العاملين .

ان واجب القيادة فى عملية الاصلاح ان تكون المثل والقُدوة المخلصة التى يقتدى بها العاملون ، وان تشرح للعاملين خطوات الاصلاح وادوارهم فيها ، وان تبث روح الحماس فى نفوسهم

للعمل الجسماني في سبيل انجاز شد الاصلاح ، ان نفوس في س
العاملين في القيام بدور المطلوب منه في عمليه الاصلاح باحاديث
وحماس - لن يؤدي الا انى تاخر عمليه الاصلاح عنى لامل . ان
لم يدن عدم تنسجتها بالصورة المطلوبة . ان مدته في ذلك من التعامل
البسيط الذى يفنصر دوره على مجرد احكام تنفيذ مسر بسيط في
جزء ما من الة جبيرة ، ولنتصور مدى ما يحدث لتلك الة انصحبه
او المعقدة - سقينة قضاء او خاترة ، او آلة مصنع منار - ان لم
يتم احكام تنفيذ كى الاجزاء البسيطة بها .

المطلب الثانى

مجالات الاصلاح الادارى واجهزته

مجالات الاصلاح وابعاده :

تتعدد المجالات التى يياشر فيها الاصلاح دور ، ويمكن ان
نعد أمثلة لتلك المجالات كالآتى :

أولا : القيادة :

أن اى اصلاح يرجى منه ان يحقق اهدافه ، انما يبدأ - ويجب
ان يبدأ - بالرأس ، بقصد رأس او رؤوس المنظمة العامة ، نعنى
بذلك قيادة المنظمة او مستويات الادارة العليا بها ، وينصير ذلك
الى حد ما - الى رؤوس المستويات الادارة الوسطى .

ان اختيار قيادة المنظمة اختيارا سليما ، دون تأثر بالعوامل
الاخرى التى تؤثر فى ذلك الاختيار من الوسطية والحيادية

وتتعدى السححية . ومن أجل الاعتماد على مبدأ الشهادات العلمية فحسب ، نقرر ان الاختيار انسييم يؤدي الى نتائج مؤكدة . ولن نكرر هنا ما سبق ان قررناه من قبل من صفات القائد الناجح واسس القيادة الديمقراطية : ومن ضرورة ان يكون القائد قدوة لبقية العاملين معه : وكذلك ان تتوفر له من السلطة والامكانات قدر ما نحمله من المسؤوليات وبديهي أنه ينبغي ان يتوفر للقيادة الاقتناع الكامل بعملية الاصلاح ، والقدرة على القيام بدورها فيها . والقدرة على نقل هذا الاقتناع الى نفوس العاملين .

ثانيا : العاملون :

ينبغي ان تمتد عمية الاصلاح الادارى ، ليس فقط لتشمل اسس اختيار العاملين وتعيين العناصر الصالحة ، والاهتمام — ابتداء — بتربية الكوادر الادارية سواء يتم تعديل مناهج التعليم ، وتطعيمها ببعض النواحي العلمية والعملية التى تؤدي الى تخريج عاملين ممتازين فى مجال الادارة أو اية مجالات أخرى أو بالاهتمام بالتدريب المستمر ، وعقد دورات تنمية القدرات الادارية . ولكن لتشمل عملية الاصلاح أيضا ، اصلاح الاحوال الوظيفية للعاملين ، ان الانسان المتعب — نفسيا وماديا — لن يرجى منه جهد ممتاز ولا ابتكار ولا حماس . ونذلك فان عملية الاصلاح ، ينبغي لها أن تتم باصلاح أحوال هؤلاء الذين يتم غنى أكتافهم البقاء .

وقد سبق ان قمنا الى ضرورة اشباع الحاجات المعنوية للعاملين ، كوسيلة من وسائل القيادة الديمقراطية .

وهذا ما يقرره تقرير الخبير الانجليزى سنكر A.R. Sinker الذى استدعته الحكومة المصرية سنة ١٩٥٠ لدراسة شئون الموظفين

ونقدت هذه المواقف - حيث - بشرى من انخفاض مستوى الأجور عن
مستواها في الشركات والأعمال الحرة - يفسر - العاملين بالحكومة
ضيقاً لعدم تمكنهم من المعيشة في مستوى معقول - وإن رد فعل
ذلك يظهر في عملهم في صورة انخفاض الإنتاج أو قلة المبالاة
بالعمل وعدم الشعور بالمسئولية تجاه الجماهير .

كما أن استعمال سلاح النقل والنفقية ، لارواح - بعض الافراد
والتمكين بالبعض الآخر ، بغض النظر عن المصالح الحقيقية للدولة ،
أو تأثيرا بالحبوسية كل ذلك يؤدي الى تحطيم « . ويات العاملين (٤٩) »
وهذا ما قرره الخبيران الامريكيان جيليك وبواوك في تقريرهما
سنة ١٩٦٢ .

ثالثا : التنظيم والنظم :

أما عن التنظيم كعنصر من عناصر العملية الادارية ، فيكفي
ان نذكر بما سبق ان قررناه من قبل عندما تحدثنا عن التنظيم وعن
اسسه والمبادئ (أو التوجيهات) التي يمتن الاهتداء بها في
عملية التنظيم . وكذلك المشاكل والصعوبات التي تقابل التنظيم ،
وعوامل نجاح هذا العنصر الهام من عناصر العملية الادارية .

أما عن النظم ، فنقصد بها القوانين والوائح الوظيفية التي
تحكم المنظمات العامة . فمعظم القوانين والوائح التي تحكم
الاجهزة الادارية ، اما انها غديمة بالية لم تتسببها يد التغيير
والتطوير منذ صدورها لكي تلائم الحاضر ، واما متداخلة متضاربة

(٤٩) انظر دكتور عادل حسن ودكتور مصطفى زهير - الادارة العامة
- مرجع سابق ص ٢٢٣ .

شركة ما ادخل علينا من تعديلات ، دون تنسيق بين هذه التعديلات ،
ولذلك فمن الواجب ان يتم فحص هذه القوانين - فى فترات
متوالية - والغاء ما لم يعد يواكب الظروف الجديدة ، او تعديله ،
على ان يكون ذلك متسقا مع بقية القواعد ، او استمداد تشريعات
جديدة متكاملة تواكب عمليات الاصلاح .

رابعا - التنظيم وطرائق العمل :

وهو ما يخلق عليه Ohganization and methods ويشاء باحثه اربحرفى
O. and m والمقصود به محاولة تحسين كل ما يعلق بكيفية إنجاز
الوظيفة الادارية لاسيما الجوانب الخاصة بالاجراءات ، والمجال
الغائب له ينصب - كما يقول الدكتور الطهاوى - على العمليات
التفصيلية فى نطاق العمل الادارى بالادارات السفلى وبالرياسات
التي يناط بها الاشراف على هذا النوع من العمل . بالادارات
الوسطى .

ولا يختلف مفهوم هذا الاصطلاح ، عما سبق ان قررناه من
ان بداية الاصلاح هى تفحص الجهاز الادارى ، ولكنه هنا يركز
على الاجراءات فيردها الى عناصرها الاساسية ، تمهيدا لاختصارها
والغاء ما يلزم منها ، واعداد الروتينيات المملة التى لا فائدة من
اتباعها .

- وفى هذا المجال يقوم (محللون الاداريون) بعملية تصفية
الادارات بالجهاز الادارى . ولاجراءاته ، التى من الضرورى انها

(٥٠) انظر فى ذلك الدة . سليمان الطمساوى - مبادئ علم الادارة
العامة ١٩٧٢ ص ٦٧ - ٣١٠ .

تتأخرت وتمسحت بمرور الزمن وانتهت فترة من تخصصه لدى
العاملين .

ومن أهم ما يقوم به هؤلاء الخبراء هو دراسة التصميم المادى
لمكان العمل ومده فى اعتقادى من أبسط الأمور ، وأهمها فى ذات
الوقت : لتيسير القيام بالعمل ورشع الروح المعنوية للعاملين .
وكتيرا ما تهمل المنظمات فى المجتمعات النامية مثل هذه الأمور
رغم أهميتها .

إن ملاحظة عوامل الاساءة والتهويه ، ومرتب الأمان والمكاتب
والمقاعد والعناية بالنواحي الجمالية فى أماكن العمل ، وعدم
اكتظاظ المكاتب بالعاملين ، كل هذه الأمور قد يحسبها البعض أمورا
غير هامة ، أو يحسب الاهتمام بها وتعديلها نوعا من الترف ،
الذى يوجد ما هو أولى منه بالتفكير والعناية فى المجتمعات النامية .
الا انه قد ثبت بالتجربة أهمية مثل هذه الأمور ، كما ثبت فائدتها
التي تعود على العاملين بالراحة النفسية ومن ثم تعود على الانتاج
والاداء بالارتقاء والتفوق .

أجهزة الإصلاح :

يمكن ان يتولى الإصلاح :

١ - القائد الادارى :

٢ - اللجان التى تشكلها المنظمات او رئاستها للإصلاح .

٣ - خبراء التنظيم العالميون الذين يستقدمون لهذا الغرض ،

ويمكن ان تشكل اللجان منهم ومن قادة المنظمات او المختصين
بعمليات الإصلاح فى الدولة .

٤ - ان تتام هيئات مركزية للتنظيم والاصلاح على مستوى الدولة .

وبالنسبة للتجارب المقارنة ، فقد شكت نجان متعددة في الولايات المتحدة الامريكية - على سبيل المثال - مثل اجنـة (كروكريل) التي انشأها مجلس الشيوخ الامريكى ، واجنـة (كيب) التي انشأها روزفلت ، واجنـة (تافت) للكفاية والاقتصاد ، واجنـة (هوفر) الاولى سنة ١٩٤٧ واجنـة (هوفر) الثانية سنة ١٩٥٣ (٥١) .

ومثل اللجان التي تشكلها الحكومة المصرية ، ابتداء من ١٨٧٨ ، ومثل اللجنـة العليا للاصلاح الادارى سنة ١٩٦٦ ، ومثل مؤسسة "فورده" التي اوكلت اليها الحكومة السعودية ١٩٦٤ دراسة مشكلة "الاصلاح الادارى بها" ، وقدمت المؤسسة تقريراً يبين نواحي الضعف ومقترحاتها بشأن الاصلاح ، ومثل استعانة الحكومة الاردنية بهيئة الامم المتحدة سنة ١٩٥٣ لدراسة اوضاع الاجهزة الادارية .

وقام أحد خبراء الهيئة الاخيرة بتلك الدراسة وقدم تقريراً عن ذلك أدى الى انشاء ديوان الموظفين بالاردن ١٩٥٥ ومثل هيئة الاصلاح الادارى بلبنان سنة ١٩٥٨ (٥٢) .

ومن اهم وسائل الاصلاح انشاء اجهزة مركزية تقوم بمتابعة المنظمات ودراسة اسس التعيين والنظم الوظيفية ، وعقد الدورات


(٥١) انظر منصور عبد التريم درويش - المرجع السابق ص ٥٣٠ ومابعدها

(٥٢) انظر مختور عادل حسن - المرجع السابق - ص ٢٣١ .

التدريبية . واقتراح التشريعات الخاصة بالموظفين وبالمنظمات العامة
وقيادة عدليات الإصلاح الإداري .

وقد اهتمت الدول العربية . بنشاء هذه الأجهزة المركزية ،
مثل ديوان الموظفين في مصر سنة ١٩٥١ واندى ألغى وحل محله الجهاز
المركزي للتنظيم والإدارة سنة ١٩٦٤ وديوان الموظفين بلاردن
سنة ١٩٥٥ ومجلس الخدمة المدنية العراقي سنة ١٩٥٦ ومثل ديوان
الموظفين في الكويت الذي انشأته الدولة سنة ١٩٦٠ لكي يقوم
بالإشراف على شئون الموظفين ، ويختص هذا الديوان بالاتي :

- ١ - اقتراح القوانين الخاصة بالتوظيف .
- ٢ - الإشراف على تنفيذ القوانين الخاصة بالتوظيف .
- ٣ - تقدير القوة العاملة لكل جهاز إداري .
- ٤ - توصيف مسئوليات وواجبات كل وظيفة ، وترتيبها من
حيث أهميتها بالجهاز الإداري .
- ٥ - وضع نظم سليمة لاختيار وتعيين أفضل الأشرار لموظائف
العامة .
- ٦ - وضع النظم الخاصة بتدريب الموظفين والإشراف على
تنفيذه .
- ٧ - الإشراف على إدارات شئون الموظفين بالوزارات
والمصالح من الناحية الفنية .

 Bibliotheca Alexandrina



1132603